



## 01.XII.2

# Análisis de las quejas admitidas a trámite

## XII.2.1

### Urbanismo

### 2.1.1

#### Disciplina Urbanística

#### 2.1.1.1

#### La ejecución de obras sin licencia o sin ajustarse a la autorización concedida

La mayoría de las quejas que recibimos son denuncias, con frecuencia entre vecinos, por la ejecución de obras realizadas sin licencia o sin ajustarse a ella, que acuden a nuestra Institución porque se consideran perjudicados en sus derechos e intereses legítimos.

Aunque en el urbanismo, al tratarse una función pública, siempre hay un interés general o público que se debe proteger, lo que hace que se trate de uno de los supuestos en los que la acción pública es ejercitable por cualquier persona, lo cierto es que rara vez la motivación de las quejas hace alusión tácita o expresa a ese interés que se considera vulnerado, sino más bien a la infracción de una norma, como la Ley 7/2002, de 17 de



“  
**La mayoría de las quejas que recibimos son denuncias, con frecuencia entre vecinos, por la ejecución de obras realizadas sin licencia o sin ajustarse a ella.**

Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), o el PGOU municipal, de la que se deriva un perjuicio para la persona denunciante.

Tal fue el caso de la [queja 12/1638](#), que tramitamos por la denuncia del interesado de pasividad por parte del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) ante presuntas infracciones urbanísticas consistentes en la construcción de cuatro apartamentos sin licencia en la azotea del inmueble, donde tiene una vivienda, situado en ese municipio.

Tras diversas actuaciones, conocimos, después de recibir un último escrito, que se estaban siguiendo actuaciones municipales en torno a este asunto, pero no volvimos a recibir respuesta tras interesar que nos mantuviera informados de las subsiguientes actuaciones que realizara, lo que nos impedía conocer si se había dictado propuesta de resolución en los expedientes sancionador y de protección de la legalidad urbanística incoados por el Ayuntamiento en torno a este asunto y, consecuentemente, si había quedado o no restaurada la legalidad urbanística.

Permitir que pase el tiempo sin dictar la resolución que proceda en un expediente de restauración de la legalidad urbanística ante una posible grave infracción urbanística, que supone una clara vulneración del planeamiento urbanístico del municipio, supone incurrir en vulneración del artículo 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 anormalidad en la tramitación de procedimientos».

Así se lo hicimos ver a la Alcaldía-Presidencia, a la que formulamos, entre otras, Recomendación para que la denuncia de posibles irregularidades urbanísticas formulada por el interesado se impulsara en su tramitación, pero no obtuvimos respuesta a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En el supuesto de la queja 13/1179, los interesados nos exponían que venían denunciando en el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) las obras, a su juicio ilegales, que se habían realizado en una vivienda de la planta superior a la que ellos ocupaban.

El Ayuntamiento había ordenado, incluso, la paralización de las obras pero las mismas habían continuado hasta su finalización. Señalaban que se había hecho un uso indebido de parte de la galería principal, en su planta de acceso (planta segunda), mediante la construcción de un cerramiento de fábrica de ladrillo, apropiándose de parte de la misma y tapiando parcialmente una ventana de 0,70 x 0,80 m que pertenecía a la vivienda del 1º A de dicho inmueble.

Tras verificar que, pese a lo establecido en los artículos 181,182, 183 y 184 LOUA, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, así como de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento



***Formulamos, a la Alcaldía-Presidencia, Recomendación para evitar la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la debida ordenación del municipio.***

de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo, la legalidad urbanística no había sido restaurada, formulamos, a la Alcaldía-Presidencia, Recordatorio de deberes legales, así como Recomendación para evitar la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la debida ordenación del municipio, que podría verse conculcada en el supuesto de que no se adopten las medidas pertinentes para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Finalmente, procedimos a cerrar la queja cuando, de las sucesivas respuestas que nos remitió el Ayuntamiento, se desprendía que, tras girar visita de inspección al inmueble, se había podido comprobar que se habían demolido las obras que, en su día, fueron ejecutadas sin la preceptiva licencia municipal.

Un supuesto de disciplina urbanística es también el que motivó la presentación de la queja 14/4835 en la que el reclamante nos exponía que, desde hacía un año, de forma verbal y, posteriormente, por escrito, había denunciado al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) la construcción, al parecer sin licencia, de una terraza en la que se incluía una perrera que, además, invadía el dominio público. La perrera provocaba molestias a los vecinos, pues contaba con tres perros y, en aquellos momentos, varias gallinas y pollos, con malos olores, ladridos, insectos y parásitos. Sin embargo, siempre según el interesado, ni el Ayuntamiento



adoptaba medida alguna en orden al restablecimiento de la legalidad urbanística, ni tampoco se daba respuesta a sus denuncias.

Tras nuestras actuaciones, el Ayuntamiento nos informó que pese a que el denunciado se había comprometido a restablecer la legalidad, lo cierto es que no había iniciado actuación alguna, por lo que se vieron obligados a dictar resolución por la que se acordó iniciar el procedimiento de imposición de multas coercitivas, anunciando que en el caso de que, tras imponer las doce multas, no se hubiera procedido a demoler lo indebidamente construido, se procedería a la ejecución subsidiaria por parte de Ayuntamiento.



***Un supuesto de disciplina urbanística fue también la construcción, al parecer sin licencia, de una terraza en la que se incluía una perrera.***

## 2.1.2 Gestión urbanística

Cuando hablamos de gestión urbanística lo estamos haciendo, fundamentalmente, del proceso de transformación o ejecución del planeamiento y los problemas que, durante ese paso de la previsión en el plan a su ejecución, se generan por distintos motivos.

Así, en la [queja 12/2476](#) intervenimos de oficio cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que la asociación de vecinos Jardines de Poniente, del municipio gaditano de Sanlúcar de Barrameda, había trasladado su malestar al Ayuntamiento por la falta de desarrollo urba-



**A juicio de esta Institución, la operación urbanística que permitiría la construcción de viviendas y el realojo de vecinos resultaba del mayor interés en un tiempo de crisis como el actual.**

nístico del Pago de La Milagrosa en el que, de acuerdo con convenio urbanístico firmado en su día entre la Corporación Municipal y la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, estaba prevista la construcción de 200 viviendas, en su mayor parte protegidas, y la remodelación total de la barriada.

La motivación principal de la tramitación de oficio de este expediente de queja derivaba del hecho de que, a juicio de esta Institución, la operación urbanística que supondría la aprobación y ejecución de un PERI que, además de ordenar y urbanizar adecuadamente la zona, permitiría la construcción de un importante número de viviendas protegidas y el realojo de los vecinos que, actualmente, residen en viviendas precarias, resultaba del mayor interés en un tiempo de crisis como el actual.

El Ayuntamiento tenía firmado un convenio con la entonces Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA, en la actualidad AVRA) del que se derivaba que solamente venía obligado a impulsar la tramitación y aprobación de dichos Proyectos de Expropiación y Urbanización, para que sea posible reactivar una actuación urbanística que, en principio, parece de indudable interés social.

Aunque el Ayuntamiento aludía en su primera respuesta para justificar la falta de desarrollo de esta actuación a una *“falta de capacidad presupuestaria de la Junta de Andalucía para hacer efectiva la actuación...”*, por lo que se buscan soluciones



de financiación, lo cierto es que EPSA no alude a ello en su respuesta y solamente achaca la paralización del proyecto a la pasividad municipal en aprobar definitivamente los proyectos de expropiación y urbanización para poder continuar el desarrollo de la actuación.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia **Sugerencia** de que, previos los contactos y comunicaciones con la Empresa Pública del Suelo

de Andalucía que se estimen precisos para aclarar y concretar los pasos a seguir para dar cumplimiento a los compromisos recogidos en el convenio específico de colaboración suscrito en su día y que se confirme por dicha Entidad que puede asumir su financiación, se impulse por parte de ese Ayuntamiento la aprobación definitiva de los proyectos de expropiación y urbanización requeridos, actuación que corresponde por razón competencial a esa Corporación Municipal.

El Ayuntamiento finalmente nos respondió que a pesar de las dificultades económicas, iban a poner en marcha los dispositivos administrativos necesarios para que en el menor tiempo posible esta actuación fuera una realidad, pero en el momento en que quisimos conocer la concreción de estas actuaciones y los plazos para ello, el Ayuntamiento no contestó a nuestros escritos por lo que entendimos que no se había aceptado nuestra resolución y procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

La presidenta de una asociación de vecinos de la zona de El Cuartón, del término municipal de Tarifa (Cádiz), nos exponía en la **queja 13/2764** las graves deficiencias que, a su juicio, presenta una urbanización de la zona, considerando, en síntesis, que existe una actitud pasiva del Consistorio ante esta situación.





***El Ayuntamiento tenía conocimiento de los problemas existentes en la urbanización, había estudiado las medidas a ejecutar para su solución y no actuaba diligentemente para impulsar la aplicación de los instrumentos urbanísticos y recepcionar la urbanización.***

En su respuesta, el Ayuntamiento reconocía el mal estado de conservación de viales e instalaciones de saneamiento, señalaba que El Cuartón, tras reducirse a la mitad de su superficie inicialmente prevista, fue clasificado en un 50% como suelo urbano y la otra mitad en suelo urbanizable para su desarrollo con sus respectivos planes parciales y proyectos de urbanización en dos sectores, con la finalidad de asegurar los servicios en dichas zonas, mejorar los sistemas generales (debido a su situación estratégica) y la realización de proyectos complementarios para resolver las carencias. Sin embargo, tales previsiones no se estaban llevando a cabo.

La conclusión que extraíamos de todos los antecedentes era que, en definitiva, el Ayuntamiento tenía conocimiento de los problemas existentes en la urbanización, había estudiado las medidas a ejecutar para su solución y no actuaba diligentemente para impulsar la aplicación de los instrumentos urbanísticos y recepcionar la urbanización, inacción que posibilitaba que el deterioro de la misma aumentara y el malestar y enfrentamiento entre asociaciones vecinales se perpetuara a lo largo de años y años sin que, ni siquiera la intervención de esta Institución en sus expedientes de queja, hubiera servido para desbloquear este negativo estado de cosas.

Ante tales hechos y tras formular Recordatorio del contenido normativo de diversos preceptos de la LOUA que debían ser



observados, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Tarifa Recomendación de que, en la medida de lo posible, se propicie una vía de dialogo y entendimiento entre todas las partes y asociaciones vecinales o de propietarios interesadas en el asunto, de forma que, salvaguardando el interés general, se alcance una solución satisfactoria para todos y se puedan abordar los problemas existentes en la urbanización.

Sin embargo, de la respuestas e informes enviados no pudimos vislumbrar un compromiso claro por parte del Ayuntamiento para subsanar estos problemas, por lo consideramos que no se atendía a la resolución formulada en el curso de la tramitación de este expediente de queja, por cuanto seguía sin aclararse si la Corporación Municipal asumía unos compromisos claros y lleva a cabo una actuación decidida ante esta cuestión. Por lo tanto, procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía al entender que no se había aceptado nuestra resolución.

Por la inejecución de las previsiones de un plan del que dependía que pudiera acceder a una vivienda accesible se presentó la [queja 13/6518](#), en la que la interesada nos daba cuenta de sus impedimentos al vivir en una tercera planta sin ascensor, sin que pudiera acceder a una vivienda adaptada a sus necesidades, tal y como tenía prometido, al no poder construirse el nuevo bloque de viviendas por inejecución de un plan.



***Por la inejecución de un plan, la interesada nos daba cuenta de sus impedimentos al vivir en una tercera planta sin ascensor.***



***Si no se puede efectuar una expropiación y no se vislumbran posibilidades de acometerla, lo adecuado en una Administración de servicio a la ciudadanía, sería efectuar las revisiones o modificaciones de planeamiento que sean aconsejables y que se adecuen a la actual situación económica.***

El Ayuntamiento, en este caso de Huelva, nos decía que la causa de que no se hubiera desarrollado esta Unidad de Ejecución son los serios problemas de tesorería que dificultan la tramitación del expediente expropiatorio, al encontrarse limitados por varios planes de ajuste. También se añadía que, entre 1999 y 2009, se han llegado a acuerdos económicos con algunos propietarios pero, al ser el inmueble en el que reside la afectada de varias plantas, es complicado el acuerdo global de venta del bloque.

En nuestro escrito, le trasladamos que era generalizada la opinión, que nos limitamos a reseñar, de que los PGOU, de forma sistemática, se aprueban teniendo como primera consideración las intenciones del equipo de gobierno municipal en aras de materializar su proyecto de ciudad, lo que no cabe discutir y es legítimo. Pero debería tenerse en cuenta que las decisiones adoptadas van a influir, en muchos casos de forma relevante (como ocurre con la reclamante), en la vida cotidiana y en la economía de los ciudadanos a los que van dirigidas, por lo que el aludido estudio económico-financiero no puede ser un mero trámite a redactar para permitir la aprobación del plan por exigirlo la legislación, sino que debe tener una vital importancia para que las determinaciones del plan, a la postre, no se conviertan en papel mojado.

Resumiendo, si no se puede efectuar una expropiación y no se vislumbran posibilidades de acometerla ni a medio,



ni a largo plazo, lo adecuado en una Administración de servicio a la ciudadanía, como configura nuestra Constitución a las Administraciones Públicas, entre ellas las locales, sería efectuar las revisiones o modificaciones de planeamiento que sean aconsejables y que se adecuen a la actual situación económica. Reconocemos que ello es una tarea compleja y costosa, pero muchos ciudadanos agradecerán sin duda tal esfuerzo de responsabilidad por parte de los servidores municipales.

Por tales motivos formulamos, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huelva, Recordatorio del deber legal de observar determinados preceptos y Recomendación de que, ante la ante la manifestada imposibilidad municipal de afrontar económicamente el desarrollo de la Unidad de Ejecución nº 37 "Calle Pastillo" del Plan General de Ordenación Urbana de Huelva y ante los graves perjuicios que este retraso indefinido supone para la reclamante, se proceda a la Modificación del PGOU de ese municipio, dejando sin efecto sus determinaciones en cuanto a la citada Actuación de Expropiación.

Ello, por cuanto los particulares no tienen que asumir, sin compensación alguna, posibles incumplimientos en la ejecución del planeamiento urbanístico. Una de dos, o se ejecuta el plan como estaba previsto mediante expropiación, o se modifica por imposibilidad de llevarlo a efecto, por cuanto los planes tienen que ser realistas y estar financiados adecuadamente para que sean ejecutables.

Por último, y ante las objeciones que nos ofrecía el Ayuntamiento para llevar a término nuestra resolución, le trasladamos que en cuanto a la alusión al hundimiento del mercado inmobiliario como obstáculo para el desarrollo del planeamiento puede admitirse para los últimos años pero, como su misma respuesta aclara, el PGOU se aprobó definitivamente en 1980 y tampoco durante los muchos años de bonanza económica se desarrollaron las previsiones que afectaban al inmueble de la afectada que, en definitiva, lleva unos 34 años a la espera de una expropiación que no se concreta con los indudables perjuicios que ello conlleva.



“  
**La revisión a la que se alude por el Ayuntamiento es una expectativa muy lejana para la solución del problema de la reclamante.**

La modificación propuesta por esta Institución en ningún caso debería conllevar la supresión de la zona verde prevista, puesto que, en caso de desistirse de la expropiación prevista, debería compensarse en otro lugar adecuado. Es más, lo cierto es que la ciudadanía, a causa de la ausencia de impulso al desarrollo del planeamiento, lleva esos mismos 34 años sin contar con dicha zona verde.

En fin, la revisión a la que se alude por el Ayuntamiento como solución para este problema, para la que no se adelanta plazo alguno, es una expectativa muy lejana para la solución del problema de la reclamante y para la propia implantación de la zona verde puesto que tampoco puede adelantarse si las previsiones que recoja son realistas y viables en esta ocasión y pueden concretarse en los plazos establecidos.

Por último, dentro de las quejas que estamos mencionando por inejecución de planeamiento, citaremos la [queja 13/6362](#), que iniciamos de oficio para conocer las causas de que un proyecto de urbanización de un espacio situado en la calle Merced Alta, del Polígono Almanjáyar, de Granada, no se hubiera ejecutado a pesar de que estaba previsto su desarrollo desde hace varios años y de la demanda vecinal en tal sentido.

En la respuesta que nos remitió, nos informaba que efectivamente, en su día, se formuló propuesta de aprobar un proyecto de urbanización para construcción de pista multideportiva en el espacio público libre, pero que dicha



obra nunca llegó a ser aprobada al comprobarse que no se trataba en su totalidad de un espacio de dominio público, ya que una parte importante es de propiedad de los inmuebles colindantes, resultando que, según plano del PGOU, la parte pública es viario o espacio libre y su uso debe ser aparcamiento o arbolado, más que deportivo.

Por ello, se nos indicaba que se había priorizado, a instancias de la Junta Municipal de Distrito que, con cargo a los presupuestos del año 2014, se procediera a la ordenación de la plaza en su parte pública, debiéndose vallar la zona restante e incorporarla a las Comunidades de Propietarios.

Así las cosas y a la vista de la información ofrecida, no apreciamos razones que justifiquen nuevas gestiones en este expediente de queja, sin perjuicio de instar a la Alcaldía en nuestro escrito de cierre a que impulsen las actuaciones precisas para que la ordenación de la plaza sea una realidad a la mayor brevedad posible.





## 2.1.3 Conservación y mantenimiento de inmuebles

“  
***Incluimos quejas relativas tanto al mal estado de inmuebles por falta de conservación o mantenimiento, como de solares y terrenos.***

Dentro de este apartado incluimos quejas relativas tanto al mal estado de inmuebles por falta de conservación o mantenimiento, como de solares y terrenos. En este ejercicio han adquirido un especial protagonismo este tipo de quejas.

Tal fue el caso de la queja 14/4534, en la que la interesada nos decía que había solicitado, en septiembre de 2013, la limpieza de un solar en una calle de Rota (Cádiz) y que transcurrido un año, el Ayuntamiento no había hecho nada. Había presentado dos nuevos escritos sin obtener resultado alguno pese a que las condiciones de salubridad de los terrenos hacían “inhumano”, según la interesada, vivir en el entorno de aquel lugar. Dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando el Ayuntamiento nos informó que, efectivamente, los propietarios del solar habían procedido a su limpieza.

En la queja 13/3940, una ciudadana nos decía que desde hacía varios años venía padeciendo la falta de limpieza de una zona de Matalascañas; además, no había alumbrado público, la limpieza era inexistente y otros vecinos arrojaban escombros en la zona sin que nadie los recogiera o, al menos, lo prohibiera. Las actuaciones ante el Ayuntamiento



de Almonte (Huelva) se dieron por concluidas una vez que se nos comunicó que, en el presupuesto municipal del año 2014, estaban contemplados los costes para subsanar las deficiencias de la zona, aunque interesamos, en el escrito de cierre, que en la medida de lo posible estas actuaciones se efectuaran antes del verano.

La interesada de la queja 14/1524 nos decía, en síntesis, que hacía cinco años se había producido el derribo de la casa contigua a la suya. En el solar que resultó de este derribo ni siquiera se habían retirado los escombros y a ello se habían sumado las basuras que se habían arrojado, las hierbas que habían nacido y últimamente roedores. Además, el muro que separaba las viviendas no canalizaba las aguas, lo que hacía que toda esa humedad y suciedad rezumara en su vivienda: *"las habitaciones y el cuarto de baño que dan a la parte derribada tienen rajas en las paredes, hundido el suelo y los techos en peligro de derrumbe"*.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Valenzuela (Córdoba), dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando éste nos comunicó que habían mantenido una reunión con los propietarios del solar y la vecina colindante en la que se había acordado proceder de manera conjunta y de mutuo acuerdo al mantenimiento y conservación del solar, así como a la reconstrucción conjunta de la pared medianera.

De oficio abrimos la [queja 13/6099](#) al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la situación en la que se encontraba, en el municipio gaditano de Algeciras, un grupo de viviendas adosadas de nueva construcción deshabitadas, aunque al parecer ya finalizadas, en las que se ha podido comprobar, tras el incendio de una de ellas, que no tenían ventanas, persianas, puertas e, incluso, enchufes, encontrándose habitadas por "ocupas" y sufriendo actos vandálicos, al detectarse pintadas y destrozos en su interior.



Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos indicó que habían dictado un decreto de Orden de Ejecución, por el que se otorgaba un plazo de diez días a la entidad propietaria de los inmuebles afectados para que los mantuviera en adecuadas condiciones de conservación, procediendo al cierre de puertas y ventanas para evitar su allanamiento y realizando tareas de limpieza y desescombro, añadiendo que, en caso de incumplimiento, se podrá llevar a cabo, entre otras medidas, su ejecución subsidiaria.

Por tanto, entendimos que el problema de abandono de estos inmuebles que motivó la tramitación de este expediente de queja se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestra intervención en este asunto. En todo caso, indicamos al Ayuntamiento que, en caso de incumplimiento de lo ordenado, se procediera a la ejecución subsidiaria de las medidas de conservación precisas por parte de la Corporación Municipal a fin de evitar daños o perjuicios a los vecinos residentes en la zona.

## 2.1.4 Accesibilidad

El principio y el derecho a la igualdad garantizado en el art. 14 CE exige que se pongan en marcha medidas, tal y como prevé el art. 49 CE, para facilitar la integración de las personas con movilidad reducida. En este contexto normativo constitucional se aprobó, en su día, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) y, posteriormente, tras los procesos de transferencias autonómicas, distintas normas por parte de las Comunidades Autónomas y del Estado, tendentes a garantizar ese derecho, que posee una naturaleza claramente transversal.

Efectivamente, se trata de un derecho cuya garantía afecta a distintos ámbitos competenciales de la Administración, entre los que es muy destacable el de la accesibilidad. De hecho, no sólo hemos tramitado de oficio y a instancia de parte numerosas



quejas por esta causa, sino que hemos realizado Informes Especiales como, por ejemplo, en noviembre de 1994, sobre las *Barreras en Andalucía: la Accesibilidad y Eliminación de las Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte en Andalucía*, el primero que se hizo en nuestro país sobre este tema, o el de *Veinte Años de Intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Andalucía*, de diciembre de 2003, el Informe Especial sobre *El Parque Residencial Sin Ascensor en Andalucía: Una Apuesta por la Accesibilidad*, de septiembre de 2010, y más recientemente el ya citado en distintas partes de este Informe Anual sobre *Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los Espacios Urbanos Peatonales de las Ciudades Andaluzas*, de Marzo de 2014.

Pues bien, treinta y cinco años después de aprobarse la Constitución, continuamos estando muy lejos de construir esa ciudad sin barreras, accesible y que garantice su uso para toda la ciudadanía a que obligaba el contenido de los preceptos constitucionales mencionados. En ese contexto, en nuestro Informe Especial hemos propuesto la puesta en marcha de las siguientes medidas:

- Hemos recomendado que los planes de actuación tengan realmente una intervención integradora y sistemática y que no se utilice esta denominación para actuaciones parciales sin continuidad que, con frecuencia, se limitan a la adaptación de un número exiguo de calles y, en el



**Treinta y cinco años después de aprobarse la Constitución, continuamos estando muy lejos de construir esa ciudad sin barreras, accesible y que garantice su uso para toda la ciudadanía.**



mejor de los casos, en su conexión con alguna plaza u otro tipo de espacio libre o zona verde.

- Que se adopten medidas para que se supervise, con plena garantía y evitando las situaciones absolutamente rechazables que se continúan generando, que toda obra nueva o de reforma que se realice en las infraestructuras de la ciudad y singularmente en los itinerarios y espacios peatonales se ejecute con plena observancia de la normativa de accesibilidad lo que, con frecuencia, hemos verificado que no se cumple.
- Que se dote de congruencia a los diseños nuevos y adaptaciones a la exigencia de accesibilidad de estos espacios evitando situaciones inaceptables, como que quede interrumpida la accesibilidad del espacio peatonal por la existencia de barreras no suprimidas, rampas mal ejecutadas, autorizaciones de instalación de mobiliario, ya sean de titularidad pública o privada, que impiden o dificultan la accesibilidad previamente alcanzada con la obra nueva o de reforma, etc.
- Que se facilite la participación, real y efectiva, de las personas con movilidad reducida a la hora de elaborar los planes y proyectos de accesibilidad.

Sin perjuicio de esta actuación singular, hemos continuado tramitando quejas de oficio y a instancia de parte, como es el caso de la [queja 13/5141](#), en la que se dirigió a esta Institución el coordinador de una plataforma compuesta por varias asociaciones y entidades (asociaciones de personas con discapacidad, asociaciones de vecinos, culturales, consumidores y usuarios y ONG) del municipio cordobés de Lucena denunciando el incumplimiento de la normativa de accesibilidad del edificio que alberga la sede judicial de Lucena, situada en la C/ San Pedro, número 43, de dicha población.

Añadía en la misma que, tratándose de un edificio que acoge servicios de primera necesidad como los Juzgados de Primera Instancia, Juzgado de Guardia, Registro Civil



y otros servicios, resulta muy grave que carezca de vado de acceso peatonal en el acerado, ni sea posible el acceso de personas usuarias de sillas de ruedas al inmueble por carecer de rampa o de otro elemento de ayuda técnica. Siempre según este coordinador, el edificio dispone de dos plantas, resultando que la planta baja tiene dos niveles salvados con ayuda técnica, pero que no se ha dispuesto de ningún elemento que permita el acceso de personas usuarias de sillas de ruedas a la primera planta, ni tampoco dispone de aseos adaptados en ninguna de dichas plantas.

Tras dirigirnos a la Consejería de Justicia e Interior, finalmente hemos conocido las medidas adoptadas para salvar los problemas de accesibilidad que, en la actualidad, presenta la sede judicial de Lucena: para solventar el problema del desnivel, a mediados de diciembre de 2013 se había instalado una rampa móvil de material antideslizante para acceder a la sede judicial desde el acerado público, que se utiliza a demanda de los usuarios que lo requieran. Añadían que, cuando las disponibilidades presupuestarias lo permitan, existe el proyecto de construir un nuevo Palacio de Justicia en esa localidad, que contemplará la eliminación de todas las barreras arquitectónicas.

De acuerdo con ello y aunque no sea la solución más deseable por su carácter no permanente y colocarse a demanda del usuario, lo cierto es que permite solventar la accesibilidad a este inmueble público. Ante las objeciones técnicas que se



**Existe el proyecto de construir un nuevo Palacio de Justicia en esa localidad, que contemplará la eliminación de todas las barreras arquitectónicas.**



aducen para instalar una rampa permanente y el hecho de que se tiene previsto, cuando las posibilidades presupuestarias lo permitan, construir una nueva sede judicial, en principio, no consideramos procedentes nuevas gestiones en la tramitación de este expediente de queja al haberse estimado, siquiera sea parcialmente, lo demandado por la Plataforma reclamante.

La queja 13/4156 se tramitó a instancias de la representante de una comunidad de propietarios de un edificio de Rota (Cádiz) en el que residían 20 personas, de las que más del 50% tenía una edad superior a los 70 años y en el que, incluso, un anterior propietario tuvo que cambiar su domicilio por la imposibilidad de acceder a la vivienda por los peldaños de escaleras situados en el portal de entrada.

En su escrito nos decía que *"Tras varias reuniones con la Delegada de Urbanismo, no se muestra contraria a la construcción de la rampa pero nos informa que tendríamos que abonar el canon por concesión administrativa de 36,30€ año por m<sup>2</sup>. Existen algunas deducciones que tampoco nos aseguran que se nos puedan aplicar. Según las directrices que marca el Ayuntamiento la rampa que deberíamos construir tienen una longitud de 20 metros X 1,50 metros de ancho lo que supone un canon anual de 1.060 €. Se ha solicitado varias veces al Ayuntamiento que en atención a la imperiosa necesidad de la construcción de la rampa se nos exima del canon establecido, dado que a pesar de la superficie que necesitamos ocupar, aún quedarían 4,80 metros de acera hasta la calzada"*.



Desde esta Institución se entendió que no resultaba asumible la exigencia de una contraprestación por dicha ocupación parcial, cuando resulta obvio y patente la ausencia de afán de enriquecimiento alguno en dicha ocupación parcial, por lo que formulamos, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Rota, **Sugerencia** de que, de acuerdo con los mencionados preceptos constitucionales y estatutarios, se aplique una exención total del canon por concesión administrativa, siempre y cuando la finalidad de la ocupación parcial y a precario del espacio público tenga por finalidad dotar de accesibilidad a los inmuebles en los que residan personas discapacitadas y no existan otras alternativas técnicas y menos costosas que permitan superar las barreras arquitectónicas que el inmueble presente.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que la Junta de Gobierno Local acordó que, en la aprobación de las Ordenanzas Fiscales para el ejercicio 2014, se modificaría el artículo 5.3 de la Ordenanza Fiscal 2.26, dentro de la tarifa 6ª en su apartado c), para regular expresamente las concesiones que tengan por objeto el acceso a viviendas de personas con problemas de accesibilidad, previéndose una bonificación de hasta el 90%.

Pues bien, entendimos que ello suponía, en términos generales, la **aceptación** de la sugerencia formulada por esta Institución por lo que dimos por concluidas nuestra intervención en este asunto.



## XII.2.2 Obras Públicas y Expropiaciones

### 2.2.1 Obras Públicas

“  
***Tras analizar los antecedentes existentes y el informe del Ayuntamiento, existía una clara discrepancia de pareceres entre éste y la asociación de vecinos acerca de la calidad de los servicios municipales que se prestan a esa zona y otras cuestiones impositivas.***

La [queja 13/5138](#) fue formulada en agosto de 2013 por el presidente de una asociación de vecinos del municipio gaditano de Chipiona. Planteaba la problemática afectante a la Urbanización La Laguna de esa población, reseñando las diversas carencias y deficiencias que, siempre a juicio de la asociación de vecinos, sufría pese a que los vecinos venían afrontando una presión fiscal, IBI y Ordenanza Fiscal nº 20 mayor que el resto de los ciudadanos que, de forma permanente o temporal, residían en el municipio. Entendían los afectados que se vieron, de alguna manera, frustrados en sus pretensiones de disfrutar un entorno residencial dotado con los servicios anunciados cuando adquirieron sus viviendas y sin la esperada calidad ambiental de una urbanización que data de hace quince años.

Tras analizar los antecedentes existentes y el informe del Ayuntamiento, del que dimos traslado a los interesados, se desprendía, a nuestro juicio, que existía una clara discrepancia de pareceres entre éste y la asociación de



vecinos acerca de la calidad de los servicios municipales que se prestan a esa zona y otras cuestiones impositivas.

Por ello, trasladamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Chipiona que la Comunidad Europea regula la participación ciudadana como uno de los pilares de la denominada Gobernanza Europea, integrando los principios de buen gobierno que deben orientar a las Instituciones Públicas para superar el desencanto y alejamiento de los ciudadanos de las Instituciones.

Por tanto, formulamos **Sugerencia** de que, en aras a resolver de forma positiva para los intereses generales las discrepancias que se aprecian entre ese Ayuntamiento y la asociación de vecinos reclamante en cuanto a la enumeración, entidad y gravedad de los problemas o carencias que afectan a la zona de La Laguna de ese municipio, así como de las actuaciones municipales y medidas que, en su caso, se considera preciso adoptar para su solución, por parte de esa Alcaldía se convoque a los representantes de esta Asociación para que, propiciando un clima de dialogo y entendimiento, se analice en profundidad la situación de la zona y se establezcan los compromisos que resulten procedentes y que cada parte, en el ámbito de sus competencias y posibilidades puede asumir, señalando un calendario para la implantación de las mejoras que, tras este acuerdo, se determinen como prioritarias.





“  
***Se había abierto una vía de diálogo que creen que puede coadyuvar a que, en la medida de lo posible, se inicien actuaciones conducentes a mejorar la situación de la zona.***

Tras comunicarnos la Alcaldía los problemas habidos para la reunión con la Asociación de Vecinos convocada tras la Sugerencia formulada por esta Institución en tal sentido, recibimos un escrito de dicha asociación de vecinos señalando que, finalmente, la citada reunión pudo celebrarse y que se había abierto una vía de diálogo que creen que puede coadyuvar a que, en la medida de lo posible, se inicien actuaciones conducentes a mejorar la situación de la zona, estando previstas nuevas reuniones para su seguimiento.

El interesado de la [queja 13/5620](#), concejal del Ayuntamiento de Villanueva del Trabuco (Málaga), nos exponía que hacía 4 años hubo, en la casa de una vecina del municipio, desprendimientos de rocas desde una montaña situada en terrenos propiedad del Ayuntamiento. No hubo desgracias personales, pero las rocas produjeron diversos desperfectos en la vivienda, por lo que el Ayuntamiento ordenó el precinto del patio. Su grupo municipal presentó una moción para que se arreglara el patio y se quitara el precinto y aunque la moción se aprobó por unanimidad, a la fecha de presentación de la queja aún no se había realizado obra alguna en la vivienda afectada. Temía el interesado que, con las lluvias, hubiera nuevos desprendimientos pues alguna roca de gran tamaño se había movido y que los desperfectos pudieran ser mayores.

De acuerdo con los antecedentes obrantes en el expediente de queja, formulamos a la Alcaldía-Presidencia Recordatorio



del deber legal de observar determinados preceptos de la LOUA, así como Recomendación de que, con cargo a la partida correspondiente del próximo presupuesto municipal, se contemple el crédito preciso a fin de poder acometer el coste evaluado de las obras a ejecutar que permitan garantizar la estabilidad de los terrenos municipales desde los que se producen los desprendimientos. Ello sin perjuicio de que, dada la precariedad económica del Ayuntamiento, se sigan realizando gestiones para obtener subvenciones con tal finalidad de otras Administraciones Públicas que permitan aminorar el coste económico a asumir por la Corporación Municipal.

En todo caso, se interesaba que dado el riesgo existente, se vigilara el estado de la roca por sí, con carácter urgente, hubiera de adoptarse alguna medida para garantizar la seguridad de personas y bienes que pudieran resultar afectadas por los desprendimientos.

Tras las diversas respuestas que nos remitió el Ayuntamiento después de esta resolución, conocimos que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas había dictado resolución concediendo el 50% de la financiación para el refuerzo de los taludes y evitar así los desprendimientos sobre la zona de Los Villares. Se añadía que, tras ello y otras gestiones ante la Diputación Provincial, se preveía que en un plazo de cuatro meses la obra esté adjudicada salvo alguna problemática en la tramitación del expediente. Así las cosas, cabía estimar que el problema de derrumbes podría verse solucionado en los próximos meses, una vez que dieran comienzo las obras anunciadas.

Por parte de la Alcaldía-Presidencia del municipio sevillano de Carrión de los Céspedes se planteó la queja 13/5716 relacionada con el corte de la carretera autonómica A-8153 al paso de la vía férrea por dicha localidad. Esta situación se perpetuaba desde el año 2000 sin que, pasados más de trece años, se hubiera subsanado esta anomalía a pesar de las constantes demandas en tal sentido por parte municipal.



Ello determinaba que, siempre a juicio municipal, el tráfico que soportaba esta carretera, cuyo mantenimiento y conservación era competencia de la Administración autonómica, debía transcurrir por vías urbanas no adecuadas para tan intenso tráfico, singularmente de vehículos pesados. Con la consecuencia añadida de que el coste de la reparación de los desperfectos ocasionados en las vías urbanas lo venía asumiendo el Ayuntamiento y que los vecinos debían soportar las molestias y peligrosidad que se derivaba de dicho aumento de tráfico en una vía urbana no adecuada para ello.

La Dirección General de Infraestructuras, de la Consejería de Fomento y Vivienda, nos comunicó que en mayo de 2011 se licitó la redacción de un Estudio de Viabilidad de Variante. Sin embargo, tal Estudio, en fase de tramitación, debido a la situación económica, no estaba contemplado en la programación de actuaciones del ejercicio de 2014 de esa Dirección General.

Por ello, compartimos la conclusión de la Alcaldía de Carrión de los Céspedes de que, ante un problema que afectaba al municipio y del que la Administración titular de la carretera tenía plena conciencia de que debía afrontarse y buscar una solución, no se había realizado *"ni siquiera, un calendario de plazos en la realización de una inversión que solucione el problema"*. Tampoco había una previsión mínima de compromisos presupuestarios y plazos máximos garantizados.

Por todo ello, formulamos **Sugerencia** de que, por parte de esa Dirección General de Infraestructuras y mediante su inclusión en la programación de actuaciones que corresponda, se adquiriera el compromiso de impulsar la tramitación del estudio informativo "Variante de Carrión de los Céspedes y Castilleja del Campo en la carretera A-8153" y, de acuerdo con sus conclusiones, se aprobara el correspondiente Proyecto determinando los plazos de ejecución necesarios. Todo ello con la finalidad de que los municipios afectados y todos los usuarios de la carretera en general pudieran conocer



que se estaban dando los pasos precisos en la solución del problema que venía afectándoles desde hacía tantos años.

La respuesta de la Dirección General de Infraestructuras entendimos que suponía la aceptación de la resolución formulada, dado que se indican actuaciones tendentes a la aprobación y ejecución del proyecto de variante que, desde hace tantos años, se demandaba, por lo que consideramos que no eran necesarias nuevas gestiones por parte de esta Institución, ello sin perjuicio de insistir en que se incluyera la ejecución de este proyecto en el próximo ejercicio presupuestario.

## 2.2.2 Expropiaciones

El importante problema de los retrasos en el pago del principal y, con frecuencia, de los intereses en los procedimientos expropiatorios nos ha llevado a tramitar diferentes quejas durante este ejercicio, tratándose de un problema que parece no tener solución a corto o medio plazo. Esto por cuanto continúa sin asumirse el compromiso de no iniciar ninguna expropiación sin tener previsto el pago de la indemnización que corresponda en un plazo prudencial desde que se produzca la ocupación, sin perjuicio, lógicamente, de lo que resulta sobre las distintas apreciaciones del justiprecio que pueden tener lugar con motivo de la



***El importante problema de los retrasos en el pago del principal y, con frecuencia, de los intereses en los procedimientos expropiatorios nos ha llevado a tramitar diferentes quejas durante este ejercicio.***



“  
**La ocupación del bien es una lesión que el interesado sufre en su patrimonio desde el momento en que tiene lugar esa ocupación, por lo que lo justo sería que la compensación se llevara a cabo en el menor plazo posible.**

intervención de las Juntas de Expropiaciones o de los Tribunales de Justicia.

Ya conocemos que los derechos constitucionales sólo son exigibles de acuerdo con su conformación legal y, por tanto, hay que estar a lo que la ley establezca sobre su desarrollo. De acuerdo con ello, la previsión normativa es que cuando se producen dilaciones en el pago del justiprecio, lo que procede es la compensación de los intereses de mora. Desde un punto de vista jurídico-formal, si se han seguido los procedimientos legales y se producen demoras de 4, 5, 6, o más, años, siempre que se abonan intereses de demora, en principio, no habría irregularidad.

Ahora bien, no se puede obviar que la ocupación del bien es una lesión que el interesado sufre en su patrimonio desde el momento en que tiene lugar esa ocupación, por lo que, en justa reciprocidad, lo justo sería que la compensación se llevara a cabo en el menor plazo posible, ya que los intereses de demora compensan económicamente las dilaciones en el pago, pero no los daños colaterales que puede sufrir el expropiado como consecuencia de la privación del bien.

Este es el criterio básicamente que intentamos trasladar en las quejas que se reciben por esta causa, poniendo de manifiesto que es muy necesario llegar a respetar el principio de equidad e indemnidad más allá del puro y simple cumplimiento de la ley.



Así, el interesado de la [queja 13/5401](#) se dirigió a esta Institución para denunciar que había recibido el pago del justiprecio, pero no así de los intereses de demora (que ascendían, según él, a 30.000 euros). Tras dirigirnos a la Dirección General de Infraestructuras, en su respuesta ésta nos indicaba, en síntesis y como ha señalado asimismo en otros expedientes de queja por este mismo problema, que los cambios producidos en los últimos años en el escenario presupuestario han supuesto la drástica reducción de la parte de inversión destinada a la financiación de obras de carretera.

Ello ha determinado que no puedan afrontarse determinadas obligaciones de pago correspondientes a expedientes administrativos asociados a dicha ejecución de obras de carretera, como los expedientes expropiatorios. Por tanto, se indica que el pago de la deuda existente en concepto de expropiaciones solamente podría abordarse con una dotación extraordinaria de crédito, que no se prevé por el momento. Por tanto, su respuesta concluye, tras reconocer que existe un importante volumen de deuda principal por expropiaciones e intereses de demora, que la Consejería de Fomento y Vivienda es especialmente sensible con el problema de la deuda aún existente en concepto de expropiaciones, pero que queda fuera de sus posibilidades el poder abordar actualmente nuevos pagos con los presupuestos ordinarios vigentes.





**Formulamos Recomendación para que se adopten las medidas necesarias para atender sin dilaciones el pago de las cantidades adeudadas en concepto de intereses de demora de las expropiaciones.**

Por ello, formulamos a la misma Recordatorio del deber legal de observar los preceptos legales citados en este escrito, concretamente los artículos 9.3, 33 y 103.1 de la Constitución Española, 31 y 133.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 48, 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa. También formulamos Recomendación de que, por parte de esa Dirección General, se adopten las medidas necesarias para atender sin dilaciones el pago de las cantidades adeudadas en concepto de intereses de demora a la parte promotora de la presente queja, generados en su día como consecuencia del retraso habido en los plazos de pago del justiprecio de la expropiación sufrida.

En su respuesta, la citada Dirección General nos comunicó, textualmente, lo siguiente *"Hemos de hacer constar que hacemos nuestras las mismas y que cuando se nos ha facilitado crédito para hacer frente a estos pagos, este centro directivo los ha gestionado con la máxima celeridad, tal como ocurrió a finales del ejercicio presupuestario 2012, poniendo en marcha en el plazo de 30 días 1.058 expedientes y por una cantidad de 84.908.140,11 euros"*. Entendimos que no se había aceptado nuestra resolución pues, como se ve, no aclaraban qué trámites se habían realizado para el pago de la expropiación, en qué situación se encontraba el expediente del interesado, ni cuál era el plazo previsto para su pago, etc.



Posteriormente, la Dirección General volvió a ponerse en contacto con nosotros para aclarar que habían realizado actuaciones para solicitar a la Consejería de Hacienda y Administración Pública el crédito suficiente para abonar las cantidades adeudadas en concepto tanto de principal como de intereses de demora, pero hasta tanto se les proporcionaran estas asignaciones presupuestarias, no podían proceder a su abono, siendo ellos los primeros interesados en que tales cantidades sean abonadas a la mayor celeridad posible y que en el momento en que se libere el crédito se *“actuará en consecuencia”*.

Ello suponía, en suma, la no aceptación de la resolución dictada por esta Institución, pues el ciudadano había acudido a la misma para que se le abonaran unos intereses por demora en el pago de las expropiaciones y después de nuestras actuaciones, no fue posible ello, sino que tampoco pudimos, siquiera, fijar una fecha aproximada.

Así, en la [queja 12/6623](#), la interesada acudió a esta Institución para plantear que le fue expropiada una finca a principios del año 2006 por la, entonces, Consejería de Obras Públicas. Tras aceptar la valoración de los terrenos en junio de 2009 por mutuo acuerdo, en diciembre de 2011 le abonaron esta cantidad, pero solicitó, a renglón seguido, los intereses correspondientes por el retraso en el pago del justiprecio.

La Delegación Territorial de Cádiz nos decía que *“la falta de disponibilidad presupuestaria no ha permitido a la fecha actual la habilitación del crédito necesario y la tramitación del pago de dicho expediente”*. Ante tales hechos, formulamos a la Dirección General de Infraestructuras, además del oportuno Recordatorio del deber legal, Recomendación de que se adopten las medidas necesarias para atender, sin más dilaciones, el pago de la cantidad adeudada en concepto de intereses de demora a la parte promotora de la presente queja, como consecuencia del retraso habido en los plazos de pago.

La respuesta de la Dirección General citada fue que no disponían de disponibilidad presupuestaria, por lo que no podían hacer frente al pago hasta tanto no se les asignara



“  
**La Administración nos reconoció que existía un importante volumen de deuda principal por expropiaciones e intereses de demora.**

el crédito necesario ni, por tanto, informar del plazo aproximado en que se podría tramitar el pago de los expedientes.

Entendimos que con esta respuesta no se aceptaba nuestra resolución, por lo que dimos traslado de todas estas actuaciones a la Consejera de Fomento y Vivienda en su calidad de máxima autoridad.

La respuesta que se nos facilitó, también de la Dirección General de Infraestructuras exponía, en síntesis, que los cambios producidos en los últimos años en el escenario presupuestario han supuesto la drástica reducción de la parte de inversión destinada a la financiación de obras de carretera. Ello había determinado que no pudieran afrontarse determinadas obligaciones de pago correspondientes a expedientes administrativos asociados a la ejecución de estas obras, como los expedientes expropiatorios; se indicaba también que el pago de la deuda existente en concepto de expropiaciones solamente podría abordarse con una dotación extraordinaria de crédito, que no se preveía en aquel momento.

Por tanto, su respuesta concluía, tras reconocer que existía un importante volumen de deuda principal por expropiaciones e intereses de demora, que la Consejería era especialmente sensible con el problema de la deuda aún existente en este concepto de expropiaciones, pero que quedaba fuera de sus posibilidades poder abordar nuevos pagos con los presupuestos ordinarios vigentes, por lo que



no se podía facilitar una fecha cierta de pago de los intereses de demora reclamados por la interesada.

Es decir, la Administración le debía dinero a una ciudadana por la expropiación de un bien de su titularidad y desconocía cuándo se lo podría pagar. Por ello, comunicamos a la citada Dirección General que, en definitiva, la garantía jurídico-formal del artículo 33 CE y su legislación de desarrollo no podía evitar los daños económicos patrimoniales que adicionalmente se pueden generar al privar de un bien o de las rentas que se derivan de su explotación durante un largo periodo de tiempo, durante el que las personas expropiadas se encuentran privadas de los recursos necesarios para atender a sus necesidades cotidianas o excepcionales.

La extraordinaria situación creada, nos obliga, en principio, a admitir a trámite toda las quejas que nos lleguen por este motivo, al desconocer en cada supuesto concreto si una pretensión va a ser atendida o no y, llegado el caso, a dictar una resolución similar a las que hemos formulado en otras quejas.

En definitiva, hasta que no tengamos conocimiento de que se trata de un problema resuelto, aún a sabiendas de las dificultades presupuestarias de la Consejería, una Institución garantista de los derechos constitucionales y estatuarios no tiene otra opción que admitir a trámite las quejas que se reciban por esta causa; en primer lugar, para que la ciudadanía tenga conocimiento del estado en que se encuentran sus expedientes; en segundo, para hacer un seguimiento de la situación y, en tercer lugar, para recordar, cuantas veces sea necesario, que las Administraciones tienen que ser eficaces y eficientes, especialmente cuando se trata de garantizar derechos constitucionales.



## XII.2.3 Transportes, movilidad y tráfico.



***El mayor protagonismo en nuestras actuaciones en este ámbito corresponde a las que se presentan con motivo de la imposición de sanciones de tráfico.***

Sin lugar a dudas, el mayor protagonismo en nuestras actuaciones en este ámbito corresponde a las que se presentan con motivo de la imposición de sanciones de tráfico. A ellas dedicaremos un comentario posteriormente, pero cada vez están tomando un mayor protagonismo los problemas de movilidad que se están generando en nuestras ciudades, derivados de la imposibilidad de asumir y mantener el actual modelo de uso del vehículo privado a motor.

Ello no sólo por problemas de saturación de tráfico en nuestras vías, que las convierten en un modo de transporte ineficaz, sino porque tal y como ya hemos comentado en la parte correspondiente de este Informe Anual, sus efectos contaminantes de la atmósfera y la importante contaminación acústica que genera lo hacen completamente insostenible.

Todo esto ha motivado que hayamos iniciado distintas quejas de oficio en las que el objeto es, unas veces, que se pongan en marcha infraestructuras alternativas al vehículo motorizado, privado y de otro tipo; más excepcionalmente a que en tanto no existan alternativas, se



reflexione sobre en qué supuestos una limitación absoluta de aparcar puede acrecentar problemas para los usuarios.

En definitiva, apostamos decididamente por la peatonalización, el transporte colectivo, la bicicleta y la limitación del vehículo privado, junto a medidas complementarias como la reducción de velocidad en diversas calles, restricciones al aparcamiento en distintos lugares, evitar la construcción de aparcamientos cuando pueden tener un “efecto llamada” en zonas saturadas, etc.

Ahora bien, cuando no hay alternativa, cuando esas infraestructuras no están construidas o en funcionamiento, es preciso tener precaución y proporcionalidad a la hora de limitar o cerrar zonas de aparcamiento, pues se pueden crear graves problemas en las necesidades de transporte y movilidad de la ciudadanía. En definitiva, planificación, coherencia y proporcionalidad, junto al realismo y el consenso, son pautas que deben estar muy presentes a la hora de diseñar los planes de movilidad si queremos apostar, al mismo tiempo, por un modelo más sostenible y que tenga el respaldo de la ciudadanía.



***En definitiva, planificación, coherencia y proporcionalidad, junto al realismo y el consenso, son pautas que deben estar muy presentes a la hora de diseñar los planes de movilidad.***



***Clausura de unos 2.500 aparcamientos en superficie en la Isla de la Cartuja.***

***Esta realidad exigía, a nuestro juicio, la necesidad de propiciar a la mayor brevedad posible una ordenación del estacionamiento y un plan de movilidad que diera una respuesta global y sostenible a la demanda.***

## 2.3.1 Transportes y movilidad

La [queja 13/3022](#) la abrimos de oficio tras tener conocimiento de la clausura de unos 2.500 aparcamientos en superficie en la Isla de la Cartuja, lo que vendría a agravar el problema de estacionamiento de los que allí desempeñan tareas laborales o de estudios. Tras recibir los distintos informes, tanto del Servicio de Proyectos y Obras del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla, como de la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda y de EPSA (actualmente AVRA), que era la responsable de los solares que se venían utilizando como aparcamiento, se evidenció que existían distintos proyectos o criterios para ordenar el tráfico en la Isla de la Cartuja, que se daban graves problemas de movilidad, que previsiblemente se verían agravados con la entrada en funcionamiento de los servicios adscritos a la Torre Pelli.

Esta realidad exigía, a nuestro juicio, la necesidad de propiciar a la mayor brevedad posible una ordenación del estacionamiento y un plan de movilidad que diera una respuesta global (tráfico general de la ciudad), local (movilidad y estacionamiento en la zona) y sostenible a la demanda que, en tal sentido, se estaba produciendo. Cabía tener presente que el artículo 103 CE determina que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa



de acuerdo con, entre otros, el principio de coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En línea con el precepto constitucional citado, el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su apartado 1 que las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con, entre otros principios, el de coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Por su parte, el artículo 44 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que todas las actuaciones de las Administraciones andaluzas en materia competencial se regirán, entre otros, por el principio de coordinación entre las Administraciones responsables.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla y a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda, **Sugerencia** de que, sin perjuicio de la incontestable competencia que corresponde al Ayuntamiento en materia de ordenación del tráfico, a la mayor brevedad posible se llevaran a cabo las gestiones que se estimen necesarias a fin de que se mantenga una reunión entre las distintas partes interesadas con objeto de buscar, de acuerdo con los principios estatutarios de responsabilidad, lealtad institucional, coordinación y buena administración, una solución al grave problema de movilidad sostenible que afecta al Parque Tecnológico.





“  
**Aunque se ha procedido a abrir las “bolsas” de aparcamiento de la Isla de la Cartuja, no se ha firmado el protocolo elaborado ni, en definitiva, se ha llegado a un acuerdo sobre el establecimiento de un modelo de movilidad.**

Tras la resolución formulada al Ayuntamiento de Sevilla y a la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda, entendimos que, en ambos casos, se había aceptado nuestra resolución por lo que nos dirigimos nuevamente a ambas instancias administrativas interesando que -como quiera que el objeto de este expediente de queja, amen de demandar una adecuada ordenación y utilización de las bolsas de aparcamientos existentes en el Parque Tecnológico de la Isla de la Cartuja, pretendía asimismo la adopción de políticas eficaces de planificación en materia de movilidad sostenible en la zona en el marco de un Plan Global de Movilidad Sostenible que suscriban todas las Instituciones afectadas- si se confirma el inicial consenso alcanzado, se nos mantuviera informados de la ratificación por las distintas partes del borrador de Acuerdo y, en definitiva, de la ejecución de las propuestas que contempla.

De la última respuesta que recibimos de ambas administraciones se desprende que, aunque se ha procedido a abrir las “bolsas” de aparcamiento de la Isla de la Cartuja, no se ha firmado el protocolo elaborado ni, en definitiva, se ha llegado a un acuerdo sobre el establecimiento de un modelo de movilidad que dé respuesta a las necesidades de la ciudadanía que, por distintos motivos, tiene que acceder a esta zona de la Ciudad. Necesidades y demandas que, en un futuro muy cercano, van a tener



una mayor entidad con motivo de la apertura de nuevos edificios e instalaciones, entre los que cabe destacar, una vez más, la denominada Torre Pelli.

Ello nos permitía **concluir** que, por muy motivadas que, a juicio de ambas administraciones, puedan estar las razones que aduzcan para no llegar a una fórmula de consenso que permita dar respuesta a tales necesidades, carece de justificación alguna que unas administraciones que -conforme al artículo 103.1 de la Constitución deben servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia y de coordinación y que, según el artículo 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, deben, asimismo, además de observar tales principios, tener presentes en sus actuaciones los principios de eficiencia, lealtad institucional, buena fe y proximidad a los ciudadanos- no hayan sido capaces de encontrar una fórmula de consenso que garantice un modelo de movilidad sostenible y eficiente en un suelo de tanta relevancia como el de la Isla de la Cartuja.

Por tanto, al estimar que, solo muy parcialmente, la Sugerencia formulada había sido aceptada (la puesta en servicio de las bolsas de aparcamiento es una medida claramente insuficiente) y que, además, no se está velando por los intereses generales de la ciudadanía adecuadamente, al mantenerse posiciones encontradas que no permiten dar una solución al grave problema de movilidad existente en



***No se está velando por los intereses generales de la ciudadanía adecuadamente, al mantenerse posiciones encontradas que no permiten dar una solución al grave problema de movilidad existente en la Isla de la Cartuja.***



la Isla de la Cartuja y el que se va a crear en su entorno, damos cuenta de todo ello en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En cierta medida y relacionada con esta cuestión, iniciamos de oficio la tramitación de la [queja 13/4344](#) para verificar que los problemas que nos temíamos se podían generar al haberse otorgado una licencia de obra para la construcción de la Torre Pelli sin tener garantizada la ejecución de las infraestructuras de transporte colectivo previstas en el PGOU y que habían dado lugar a un posicionamiento de la Institución hacía ya unos años, efectivamente se podían presentar. Ello por cuanto estaba prevista su terminación en un breve plazo y tales infraestructuras no estaban ejecutadas.

En este contexto, el Defensor del Pueblo Andaluz formuló a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla [Sugerencia](#) en el sentido de que, sin perjuicio, de las competencias en el ámbito de la movilidad que, preceptivamente, corresponden a ese Ayuntamiento y que como tales debe asumirlas de acuerdo con la legislación de régimen local y de seguridad vial, cuyo ejercicio es irrenunciable, dado el coste y titularidad de las infraestructuras que debían de estar ejecutadas o en curso de ejecución y que ni siquiera cuentan con proyecto aprobado, se intensificaran los contactos con la Consejería de Fomento y Vivienda y ADIF a fin de interesarse sobre los compromisos que, en relación con las mismas, estarían dispuestos a asumir y el plazo en el que, en su caso, se ejecutarían las obras.

Para el supuesto de que, por motivos conocidos, en la actualidad no pudieran construirse las citadas infraestructuras en los términos previstos, comprometidos e, incluso entendemos, algunas de ellas, contempladas en el PGOU de Sevilla (aprobado en su día, además de por el Ayuntamiento, con carácter definitivo por la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes), consideramos que se debían buscar, basándose en el acuerdo y entendimiento entre Administraciones y en el marco de la legalidad, alternativas que, en coherencia con el objetivo de sostenibilidad, dieran una respuesta



eficiente, en términos de movilidad, que permita reducir al máximo los efectos que el otorgamiento de la licencia de primera ocupación a la Torre Pelli va a provocar en la ciudad de Sevilla y en su entorno.

En todo caso, era preciso evitar que se originaran problemas que obligaran a la ciudadanía a tener que soportar las consecuencias de la licencia otorgada por el Ayuntamiento, sin que las Administraciones correspondientes asumieran los compromisos adquiridos de dotación de las infraestructuras previstas para impedir aquellos.

De esta resolución también dimos traslado a la Consejería de Fomento y Vivienda y a ADIF para su conocimiento, de los que sólo recibimos la siguiente respuesta de ADIF:

*“Dando respuesta al apartado de “Sugerencia”, contenido en la Resolución remitida por esa Defensoría a la Corporación Municipal de Sevilla sobre los hechos objeto de la presente queja y cuyo contenido ha sido notificado a ADIF a fin de que por esta Entidad se expongan las cuestiones que afecten a su ámbito de competencia, le informo que la Línea de Cercanías G-2 Sevilla-La Cartuja se encuentra en servicio desde el mes de diciembre de 2011, habiéndose duplicado la vía para ancho convencional y construido la nueva Estación de San Jerónimo, así como los edificios de viajeros en las Estaciones Estadio Olímpico y La Cartuja.*

*Asimismo, le indico que se han iniciado los trámites para la licitación de un Estudio de viabilidad para la prolongación de la*



***Era preciso evitar que se originaran problemas que obligaran a la ciudadanía a tener que soportar las consecuencias de la licencia otorgada por el Ayuntamiento, sin que las Administraciones correspondientes asumieran los compromisos adquiridos de dotación de las infraestructuras previstas para impedir aquellos.***



*citada Línea C-2 hasta Blas Infante, lo que supondrá la llegada de transporte de Cercanías hasta el barrio de Los Remedios, donde conectaría con la Estación de Metro del mismo nombre”.*

Es decir, respecto a esta infraestructura, cuya ejecución es de competencia estatal, lo único que se había hecho hasta este momento era iniciar los trámites para la licitación de un estudio de viabilidad. Aún en el supuesto de que todo el procedimiento se tramitara con carácter urgente y concluyera con su ejecución, no era posible que las obras precisas se pudieran llevar a cabo a corto plazo y por supuesto, en ningún caso, antes de la fecha de entrada en funcionamiento de las instalaciones y servicios de la Torre Pelli.

En cuanto a la respuesta del Ayuntamiento, del informe del Director General de Movilidad resultaba, como conclusión final y citando textualmente, que *“El futuro de la isla se avecina muy complejo teniendo en cuenta los planes previstos para ella. La edificabilidad y el crecimiento de la demanda descritos en el PGOU avanzan lentos pero sin pausa, mientras los planes de mejora de la movilidad que debieran estar basados en el transporte colectivo están paralizados, planes que la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía tiene la llave para su activación”.*

A la vista de ello y en tanto que no dispongamos de otra información que lo desmienta, los pronósticos en torno al posible problema de movilidad que se puede generar tras la entrada en funcionamiento de los servicios e instalaciones de la Torre Pelli, se van a cumplir inexorablemente. Y ello, por cuanto ADIF no va a tener ejecutadas las infraestructuras antes citada, ni tampoco la Consejería de Fomento y Vivienda había anunciado la ejecución de las infraestructuras de transportes inicialmente previstas.

Pese a ello, es lo cierto que, en su día, el Ayuntamiento de Sevilla, sin tener garantizada la ejecución de estas infraestructuras, procedió a la concesión de la licencia de obras que suponía el inicio de esta edificación, que tantos problemas de movilidad puede generar.



Parece difícil justificar ante la ciudadanía esta precipitada decisión que ha llevado a que, -pese a la proliferación de normas sobre ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, tráfico y transportes, así como pese a la vigencia de un Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en su día tanto por el Ayuntamiento como por la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes y pese a la asunción de diferentes compromisos para la ejecución de sus previsiones por parte de las distintas Administraciones Públicas- unos meses antes de que se termine la edificación de la denominada Torre Pelli, nos encontremos en esta situación.

Desde luego, parece cuestionable que el problema generado se pueda salvar por el hecho de que, formalmente, se apruebe un “Plan de Movilidad” si éste no es suficiente para garantizar la funcionalidad y movilidad sostenible del transporte en la Isla de la Cartuja y en sus conexiones con el resto de la ciudad.

Por ello, concluimos, que no es posible considerar que nuestra sugerencia hubiera sido aceptada, pues no se aprecian medidas efectivas para garantizar a la ciudadanía que se va a poder dar una respuesta eficiente, en términos de movilidad sostenible, a los problemas de transporte y tráfico que se van a crear por los motivos ya aludidos, por lo que procedimos a incluir la queja en este Informe Anual, comunicando a todas las Administraciones afectadas, que



***Respecto a los tranvías de Vélez Málaga, Jaén y Alcalá de Guadaíra, iniciamos actuaciones de oficio con el objetivo de rentabilizar socialmente estas infraestructuras que no han tenido resultado.***



esperábamos que si finalmente, se generan problemas de movilidad y que tendrá que soportar, la ciudadanía, se asuman y exijan las responsabilidades al no adoptar en su momento las medidas necesarias para impedirla.

También debemos mantener una actitud crítica, pero en este caso motivada por el extraordinario gasto que han generado y la nula utilidad que han ofrecido, hasta ahora, las infraestructuras de los tranvías de Vélez-Málaga, Jaén y el actual en construcción, pero no terminado, de Alcalá de Guadaíra. Las distintas actuaciones de oficio que hemos iniciado por estas infraestructuras ([queja 13/1705](#), sobre el tranvía de Jaén, [queja 13/2152](#), referente al tranvía de Vélez-Málaga y [queja 13/2983](#), del tranvía de Alcalá de Guadaíra), con el objetivo de rentabilizar socialmente estas infraestructuras no han tenido resultado. Desde luego, actuaciones de esta naturaleza, como ya hemos manifestado en otras ocasiones, no ayudan a mejorar la visión que la sociedad civil tiene de los poderes públicos.

En el caso de la queja 13/2152, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Velez-Málaga y a la Dirección General de Infraestructuras Recordatorio de diversos preceptos así como **Recomendación** de que, a la mayor brevedad posible, se adoptara, de forma convenida entre ambas Administraciones Municipal y Autonómica, una decisión acerca de si, a medio plazo, iba a volver a ponerse en funcionamiento esta infraestructura y de que se acordaran las condiciones en que se produciría el restablecimiento de este servicio público, concretando la fecha aproximada para ello, así como Recomendación de que, en el supuesto de que no sea posible el restablecimiento del funcionamiento del tranvía a medio plazo, alternativamente se adopten las siguientes medidas:

- Determinación de actuaciones encaminadas a garantizar la conservación y vigilancia de esta infraestructura y a evitar su progresivo deterioro, de forma que se minimice en lo posible la depreciación que su inutilización, el paso del tiempo



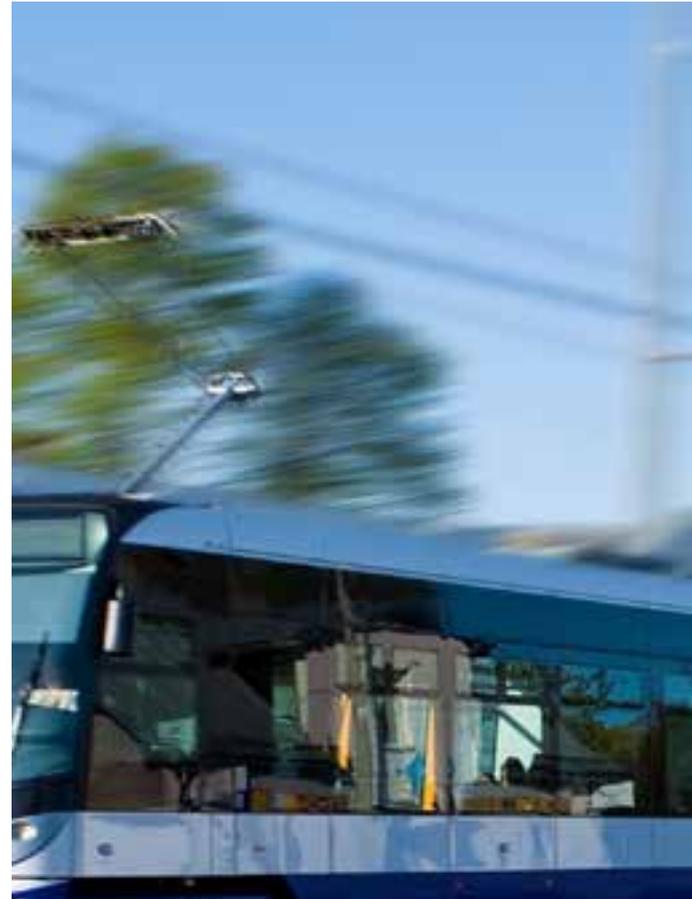
y posibles actos vandálicos puedan ocasionar a la misma.

- Elaboración de un estudio sobre posibles usos alternativos de este espacio público que permitan rentabilizar, total o parcialmente, el mismo y no sean irreversibles en el caso de que, en una decisión futura, fuera posible reimplantar el funcionamiento de este servicio público.

De tal manera que, en aquellos lugares en los que el trazado de las vías suponga limitar o impedir usos alternativos, ya sean de carácter peatonal, carril-bici, intersecciones al tráfico viario, etcétera, se disponga lo necesario para que, dentro del objetivo de alcanzar una mayor eficiencia, sea posible, aunque sea de forma temporal, destinar tales lugares a los aludidos usos alternativos o cualesquiera otros que se estimen favorables al interés general.

- Apertura de una investigación, previos los trámites legales que resulten procedentes, a fin de determinar las posibles responsabilidades de toda índole en las que se haya podido incurrir ante la innegable lesión patrimonial causada a las arcas públicas, como consecuencia de la paralización del uso de una infraestructura tan costosa.

La respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Vélez-Málaga señalaba que nada tiene que objetar a las consideraciones primeras a quinta de nuestra Resolución. Exponía, en síntesis, que siempre ha sido pretensión municipal la de prestar la máxima





***El Ayuntamiento de Vélez-Málaga señalaba que se mantiene la esperanza de que la suspensión del sistema tranviario municipal no signifique su supresión, y se pueda llegar a un convenio de financiación compartida por ambas administraciones.***

***La Dirección General de Movilidad nos reiteraba su interés en el reinicio de la prestación de este servicio tranviario partiendo del respeto al convenio suscrito.***

disposición, colaboración y cooperación con la Administración Autonómica en una cuestión en la que concurre el ámbito competencial de ambas administraciones públicas, pero evitando desequilibrios entre ellas, por lo que se mantiene la esperanza de que la suspensión del sistema tranviario municipal no signifique su supresión, siempre y cuando se pueda llegar a un convenio de financiación compartida en el que la viabilidad del servicio pase por ambas administraciones.

En este contexto, se señalaba la plena aceptación de la Recomendación formulada por esta Institución. En tal orden de cosas, se nos informaba de las actuaciones del Tribunal de Cuentas de las que vendría a desprenderse la plena asunción de sus decisiones por parte del Ayuntamiento en el convencimiento de que su intervención ha venido presidida por la decidida voluntad de defender el interés general. Por último, se nos informaba del incremento de pasajeros que se viene produciendo en el Servicio de Transporte con autobuses que vendría registrándose sin el incremento del déficit de explotación del sistema tranviario.

En la respuesta que nos remitió la Dirección General de Movilidad nos reiteraba, en síntesis, su interés en el reinicio de la prestación de este servicio tranviario partiendo del necesario respeto al convenio suscrito, y así se ha transmitido al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, expresando su voluntad de colaborar con dicha administración municipal a tal efecto.



Estudiadas ambas respuestas, esta Institución no tenía duda de la buena voluntad que, en principio, se deduce de los pronunciamientos que las dos Administraciones Públicas nos expresan pero, en el ámbito práctico, ninguna de las dos nos da cuenta de medidas y pasos efectivos conducentes a que, a la mayor brevedad posible, se adopte, de forma conveniada, una decisión acerca de si, a medio plazo, se va a volver a poner en funcionamiento esta infraestructura acordando las condiciones en que se produciría el restablecimiento de este servicio público y concretando la fecha aproximada para ello. Tampoco, alternativamente, se nos informa de otras actuaciones tendentes al mantenimiento y adaptación a otros usos de esta infraestructura.

Por tanto, al no poder entender que haya sido aceptada nuestra resolución, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones y, en base al contenido del art. 29 de nuestra Ley reguladora, a dar cuenta de ello en este Informe Anual.

En el caso de la queja 13/2983, formulamos **Sugerencia** a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda (de la que también dimos traslado, para su conocimiento, al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra) en el sentido de que, por esa Administración Autonómica, se adquiriera el compromiso de afrontar la ejecución de la obra que resta para la total conclusión de esta infraestructura con cargo al próximo presupuesto del año 2015, adoptando las medidas de programación que sean necesarias para ello



***Esta Institución no tenía duda de la buena voluntad que se deduce de los pronunciamientos que las dos Administraciones Públicas nos expresan pero, en el ámbito práctico, ninguna de las dos nos da cuenta de medidas y pasos efectivos conducentes.***



y, asimismo, manteniendo e incrementando, si se estima preciso, las tareas de vigilancia para garantizar la adecuada conservación de la parte de obra ya ejecutada.

Ello, sin perjuicio de que, en su caso, la mencionada Consejería pudiera evaluar otras posibles medidas alternativas para concluir la obra pendiente en un plazo menor, siempre que se adoptaran con las garantías y transparencia exigibles legalmente, que no supusieran un coste económico superior al previsto inicialmente, que la posterior explotación de la línea no origine un déficit de explotación mayor que, a corto o medio plazo, obligara al aumento de la tarifa que se repercutía a los usuarios del servicio y que la opción elegida garantizara la eficiencia de la prestación del servicio público.

En su respuesta, la Dirección General de Movilidad nos manifestaba la intención de finalizar las obras que restan para la finalización completa de la infraestructura, así como de evitar los actos de vandalismo que llevan al deterioro de lo ya ejecutado, a pesar de las dificultades que plantea su carácter lineal y urbano. No obstante, se añade que, tanto la finalización de la infraestructura, como la puesta en servicio del sistema conlleva gastos de inversión y explotación que hacen precisa su planificación en los presupuestos de la Comunidad Andaluza. Y resulta que estos presupuestos se encuentran mermados en los últimos años y la Consejería debe adaptarse a las indicaciones que establezca la Consejería de Hacienda.



***No es posible llegar a la conclusión de que, a corto o medio plazo, la obra pueda concluirse y aún menos que el tranvía comience su funcionamiento.***



A la vista de esta respuesta y aunque valorábamos positivamente la voluntad de finalizar totalmente y poner en funcionamiento este servicio público de tanta importancia para un elevado número de ciudadanos andaluces residentes en las poblaciones que comunicará el proyectado tranvía, lo cierto es que no es posible llegar a la conclusión de que, a corto o medio plazo, la obra pueda concluirse y aún menos que el tranvía comience su funcionamiento.

Y ello, porque todas las buenas intenciones que se transmiten se condicionan a las indicaciones de la Consejería de Hacienda y, al parecer, no existen previsiones claras que permitan suponer que los próximos presupuestos de la Comunidad Autónoma incorporarán los créditos precisos para esta finalidad y, en consecuencia, quepa temer que las obras seguirán paralizadas de forma indefinida. Ello, a pesar de las peticiones del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, así como de ciudadanos de las poblaciones afectadas y sectores económicos que estiman que la puesta en funcionamiento de este servicio público es de vital importancia tanto para la ciudadanía en general, como para la revitalización económica de la zona.

Por tanto, no podíamos entender que se hubiera aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.





**Queremos resaltar el problema del intrusismo en el sector del taxi, que no sólo supone una competencia desleal, sino, también, un riesgo para los usuarios.**

En cuanto a la queja 13/1705, referente al tranvía de Jaén, continuamos nuestras actuaciones, por lo que daremos cuenta de ellas en próximos ejercicios.

Otra cuestión que queremos resaltar es el problema del **intrusismo en el sector del taxi**, que no sólo supone una competencia desleal, sino, también, un riesgo para los usuarios. La [queja 11/5459](#) se inició de oficio al tener conocimiento esta Institución de los problemas de intrusismo que estaba sufriendo el sector del taxi en el municipio almeriense de El Ejido, aunque, durante su tramitación, tuvimos conocimiento de que estos problemas se estaban produciendo también en diversas localidades del Poniente Almeriense, Níjar y la propia capital almeriense.

Aunque recibimos una respuesta por parte de la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Almería, que se comprometía a elaborar un Plan de Actuación en cuanto a control y seguimiento del intrusismo en el sector del taxi, así como a reforzar los servicios para lograr una eficaz y rápida tramitación y ejecución de los expedientes sancionadores.

Sin embargo, según los Ayuntamientos afectados, lo cierto es que el problema no sólo continuaba, sino que se estaba produciendo en otras provincias. Todas estas movilizaciones del sector culminaron con una manifestación celebrada en Málaga en octubre de 2012 convocada por la Federación Andaluza de Autónomos del Taxi, resultando que pros-



iguieron durante el resto de 2012 y 2013 las denuncias de los representantes del sector acerca de la persistencia del problema del intrusismo y de la carencia de actuaciones eficaces por parte de las Administraciones competentes en orden a su erradicación.

Dada la persistencia del problema que, en parte, ha venido a agravar la incidencia negativa que la crisis económica ha tenido en el sector del taxi al disminuir el uso de este servicio público y, en consecuencia, mermar considerablemente los ingresos con los que estos profesionales sostienen a sus familias, consideramos conveniente formular a la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda **Sugerencia** de que, previos los contactos de coordinación con los municipios afectados, elabore un plan de inspección de este tipo de infracciones que, de forma sistemática y ordenada, permita detectar la real incidencia del intrusismo en las poblaciones afectadas, posibilite la denuncia de aquellos comportamientos infractores que se detecten, incoándose, a continuación, los correspondientes expedientes sancionadores.

Para garantizar la viabilidad de la aplicación de las medidas de inspección y sanción citadas, esa Dirección General debería impulsar la elaboración de forma consensuada del citado plan de inspección con los municipios afectados, coordinando las actuaciones de control y vigilancia en la erradicación del intrusismo.



**Consideramos conveniente formular a la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda que elabore un plan de inspección de este tipo de infracciones que, de forma sistemática y ordenada, permita detectar la real incidencia del intrusismo en las poblaciones afectadas.**



“  
**La Dirección General de Movilidad nos respondió que elaboraría planes de inspección para estas infracciones con carácter cuatrimestral.**

También formulamos Sugerencia de que, por demandarlo los profesionales del sector, se arbitren las medidas que sean necesarias, para que la aplicación de la medida accesoria del precintado del vehículo sea de aplicación generalizada en este tipo de infracciones, por estimarse que se trata de una medida realmente disuasoria para evitar la reiteración sistemática de este tipo de infracciones.

La Dirección General de Movilidad nos respondió que elaboraría planes de inspección para estas infracciones con carácter cuatrimestral (tres al año), pero, al mismo tiempo, nos daba cuenta de las dificultades que encontraba en la lucha contra el intrusismo en el sector del taxi, tales como la dificultad de obtener en los controles las pruebas acreditativas del hecho infractor (es necesario demostrar que se trata de transporte público a cambio de una prestación económica y no privada).

Por otro lado, aludía también esta Dirección General a la escasa efectividad de las sanciones (*“El perfil del infractor, persona extranjera sin actividad económica reconocida en nuestro país, ni bienes patrimoniales y con escaso arraigo en el mismo en cuanto a domicilio conocido y real hace muy minoritario el porcentaje de infracciones cuya recaudación en vía ejecutiva llega a buen puerto, pues en plazo voluntario el pago es prácticamente inexistente”*).

Respecto de nuestra sugerencia sobre la posibilidad de proceder al precintado de vehículos, coherente con la pet-



ición formulada, también, por el sector del taxi, la Dirección General nos decía que había iniciado la tramitación de un Decreto Ley para permitir la inmovilización del vehículo en el acto, introduciendo un art. 45.bis en la Ley 2/2003, lo que demostraba, a juicio de la Dirección General, su sensibilidad para resolver el problema del intrusismo en el sector del taxi a la mayor brevedad posible.

Por tanto, entendimos que se había aceptado nuestra resolución en términos generales, aunque esperábamos y deseábamos que con los planes de inspección y las medidas adoptadas se pueda garantizar que el servicio público de taxis pueda hacer su trabajo sin encontrarse todos los días con una competencia desleal por parte de personas que realizan actos de intrusismo en el sector perjudicando los intereses de aquellos, pero también creando un riesgo para los usuarios del que no siempre son conscientes, aparte del fraude que se genera en la hacienda pública y la seguridad social, por quienes prestan estos servicios sin reunir los mínimos requisitos legales.

### 2.3.2 Sanciones de tráfico

El motivo de mayor presentación de quejas relacionadas con la ordenación del tráfico tiene por objeto manifestar la



***El motivo de mayor presentación de quejas relacionadas con la ordenación del tráfico tiene por objeto manifestar la disconformidad con las sanciones impuestas.***



disconformidad, por razones de fondo o de forma, con las sanciones impuestas.

Aunque el relato inicial de los hechos denunciados por los interesados obliga a admitir a trámite muchas de estas quejas, lo cierto es que, en la mayoría de los casos y tras realizar una exhaustiva supervisión, no observamos actuación irregular alguna por parte de los Ayuntamientos.

No obstante, sí es cierto que existe un uso abusivo de modelos normalizados para facilitar la tramitación de los expedientes cuyo contenido, aunque formalmente cumple con los requisitos legales, suponen, en la práctica, una merma de las garantías de los interesados cuando a resultas de esa “normalización” la ciudadanía no ve reflejada en el contenido de estos escritos ni sus alegaciones ni las respuestas, o motivos para rechazarlas, ya que se utilizan fórmulas de desatención de los mismos o de las pruebas propuestas que no hacen una mención específica a lo manifestado por los interesados, sino una mera referencia genérica.

Por otro lado, se utilizan textos que pueden hacer confundir a los interesados sobre el valor probatorio de las denuncias de los agentes de la ORA (Ordenanzas Reguladoras de Aparcamientos, o zonas de estacionamiento mediante pago) que, como es conocido, no son agentes de la autoridad y, en general, se utilizan términos que resultan crípticos o difíciles de entender para la ciudadanía. En definitiva, desde aquí demandamos más claridad y transparencia en los modelos



***Demandamos más claridad y transparencia en los modelos que se utilizan para tramitar expedientes sancionadores por sanciones de tráfico.***



que se utilizan para tramitar expedientes sancionadores por sanciones de tráfico.

### 2.3.2.1 Expedientes sancionadores abiertos por denuncias de agentes de la Guardia Civil

En este Informe sí queremos destacar una actuación que hemos llevado a cabo y para la que hemos contado con una excelente colaboración de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía así como del Mando de Operaciones de la Zona de Andalucía de la Guardia Civil, entendiendo que el problema, salvo alguna excepción que se pueda plantear, ha quedado resuelto.

El problema era una cuestión competencial, tal y como hemos reflejado en distintas quejas. Así, en la [queja 13/3881](#), el interesado nos denunciaba que, en el municipio cordobés de Villaviciosa de Córdoba, los agentes de la Guardia Civil denunciaban las infracciones que se producían en el casco urbano, a pesar de que, a su juicio, no tienen competencia para ello como agentes de la autoridad. El Ayuntamiento tramitaba estas denuncias y las dotaba de *“fuerza vinculante y carácter probatorio desestimando todas las alegaciones de los denunciados y rechazando todas las pruebas sin resolución motivada”*.



***Denuncias de carácter voluntario formuladas por agentes de la Guardia Civil en zonas urbanas ajenas a su ámbito de competencias, se encontraban indebidamente avaladas por la presunción de haber sido hechas por agentes de la autoridad.***



Ante tales hechos y tras recibir el oportuno informe del Ayuntamiento, manifestamos a su Alcaldía-Presidencia que nuestra discrepancia radica con la conclusión que se desprende del expediente sancionador, según la cual este tipo de denuncias de carácter voluntario formuladas por agentes de la Guardia Civil en zonas urbanas ajenas a su ámbito de competencias, se encuentran avaladas por la presunción de haber sido hechas por agentes de la autoridad.

Debe entenderse que efectivamente el Alcalde, como órgano competente a la hora de decidir la tramitación de la denuncia, valorará para tomar su decisión el hecho de que se trata de un persona experta en la materia, es decir de un agente de la autoridad por su condición de guardia civil, pero discrepamos claramente con que pueda otorgársele el valor probatorio (reconocido en el artículo 75 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), que solamente se le reconoce a las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico. Y ello, por cuanto, en las vías urbanas, los agentes de la Guardia Civil no son los encargados de la vigilancia del tráfico, sino los agentes de la Policía Local. Máxime, cuando quedó aclarado que ese municipio no tiene delegadas sus competencias en materia sancionadora en la Jefatura Provincial de Tráfico.

Por tal motivo, formulamos el oportuno Recordatorio del deber legal de observar el contenido de lo dispuesto en



diversos preceptos de la legislación sobre la materia, así como Recomendación para que se abstuviera de actuar de esta forma y proceder a la anulación de la sanción impuesta al reclamante, ya que el Ayuntamiento no había delegado sus competencias en materia sancionadora en la Jefatura Provincial de Tráfico y, por tanto, los agentes de la Guardia Civil no podían realizar denuncias como agentes de la autoridad, sino que tenían una naturaleza voluntaria.

Pese a ello y la claridad de la normativa de aplicación, el Ayuntamiento de Villaviciosa de Córdoba se negó a proceder, previos los trámites legales oportunos, a anular la sanción, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en ese Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Por el contrario y ante un supuesto similar con motivo de la tramitación de la [queja 13/5761](#), el Ayuntamiento almeriense de Roquetas de Mar sí aceptó el contenido de nuestra resolución, consistente en Recordatorio del deber legal y Recomendación de que, a través del procedimiento que resulte procedente, se dejara sin efecto la sanción impuesta a la reclamante, toda vez que el procedimiento sancionador no fue iniciado por la Administración municipal competente para ello, puesto que se trata de denuncia formulada por la Guardia Civil en el casco urbano de un municipio que no tiene delegadas sus competencias en materia sancionadora en la Jefatura Provincial de Tráfico, por lo que nos encontraríamos ante una denuncia voluntaria con las consecuencias que ello conlleva.



***El Ayuntamiento nos comunicó que aceptaba nuestra resolución, por lo que había procedido a revisar el expediente sancionador que afectaba a la interesada en el sentido recomendado, dejando sin efecto la sanción que le fue impuesta.***



“  
**La Guardia Civil compartía la existencia del problema que puede originar la formulación de denuncias de tráfico y entrega de ellas a los denunciados por miembros de la Guardia Civil en cascos urbanos.**

Tras esta resolución, el Ayuntamiento nos comunicó que aceptaba nuestra resolución, por lo que había procedido a revisar el expediente sancionador que afectaba a la interesada en el sentido recomendado, dejando sin efecto la sanción que le fue impuesta.

Como quiera que se trataba de un problema que se presentaba año tras año, decidimos mantener una entrevista con el Subsector de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía, en la que se nos manifestó, en síntesis, que, efectivamente, reconocían la existencia del problema que supone la formulación de denuncias de tráfico y entrega de ellas a los denunciados por miembros de la Guardia Civil en cascos urbanos fuera de su ámbito de competencias y que, conscientes de ello, habían estudiado la cuestión, teniendo previsto establecer un modelo de actas-denuncia en los que la Guardia Civil informaría a los Ayuntamientos competentes de las infracciones de tráfico que, en el ejercicio de sus funciones de seguridad, pudieran advertir a los efectos de la posible tramitación de expedientes sancionadores por parte municipal si ello resultaba procedente.

En cualquier caso, consideraban que, más que un problema del Subsector de Tráfico, cuyos miembros tienen un mayor conocimiento de sus ámbitos de competencia en vías no urbanas o travesías de municipio por carreteras provinciales, autonómicas o estatales, así como de aquellos municipios en los que se les han delegado las competencias por no



disponer de policía local, era una cuestión que afectaba a los restantes miembros de la Guardia Civil, por lo que se había preparado un informe para aclarar este asunto al General de la Guardia Civil de Andalucía.

En esta reunión, se comprometieron a informarnos de las actuaciones que realizaran sobre esta cuestión. Fruto de este compromiso, a principios de Noviembre, el Mando de Operaciones de la Zona de Andalucía de la Guardia Civil nos ha dado traslado de las instrucciones que se han remitido a todas las Unidades de la Guardia Civil de la Zona de Andalucía por el que se determina qué formato utilizar para la confección de una denuncia y cuál es la autoridad competente para la tramitación del oportuno expediente sancionador. Siempre según esta información, se diferencia de esta manera, por un lado, el boletín de denuncia que se entrega al denunciado -y que da inicio al procedimiento sancionador- del acta por infracción, distinguiendo también por materia competencial entre aquellos que lo son del Ministerio del Interior y aquellas otras atribuidas a los municipios, excepto en los casos en que hayan sido expresamente asumidas las competencias por las Jefaturas Provinciales de Tráfico por delegación municipal.

A la vista de ello, entendemos que el problema se encuentra claramente en vías de solución gracias a la colaboración de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía.



***Entendemos que el problema se encuentra claramente en vías de solución gracias a la colaboración de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía.***



### 2.3.2.2

## Dilaciones en la tramitación de expedientes de recursos en vía ejecutiva.

En este tema queremos destacar las quejas que nos han llegado por retrasos en la tramitación de los expedientes por parte del Ayuntamiento de Sevilla. Así, el interesado de la [queja 13/3943](#) nos exponía que presentó recurso administrativo contra la resolución del expediente sancionador abierto por el Ayuntamiento de Sevilla tras imponerle una multa de tráfico al vehículo propiedad de su empresa. Cuando notificaron por primera vez la multa a la empresa, alegó que él era el conductor habitual, pero sin responderle nada embargaron la cantidad de la cuenta corriente de la empresa.

En la [queja 13/4160](#), la interesada se dirigió a esta Institución manifestando que había recibido, cuando ya se encontraban en vía ejecutiva, la notificación de la imposición de siete multas por aparcar, en lugar señalizado como de estacionamiento con limitación horaria sin ticket o distintivo de residente válido, sin que hubiera recibido ninguna notificación por parte del Ayuntamiento de Sevilla en fechas anteriores. Siempre según la interesada, las sanciones correspondían a los primeros días del mes de noviembre de 2011, cuando el Ayuntamiento cambió el Plan Centro y que, además, en esas fechas ella se encontraba tramitando el distintivo de residente. A pesar de haber presentado los oportunos recursos para paralizar el expediente, en mayo de 2013 se le embargó de su cuenta la cantidad de 232,25 euros.

El interesado de la [queja 13/6458](#) nos indicaba en su escrito de queja que estacionó su vehículo en una zona autorizada para ello, al ser vecino del barrio sevillano de Los Remedios. Sin embargo, cuando días después quiso utilizar el vehículo se encontró con que el mismo había sido sancionado porque, sin previo aviso, se había colocado una placa de prohibido estacionar vehículos durante la semana de feria. Hasta transcurrido



un año no llegó a su domicilio la primera notificación de la sanción impuesta (según el interesado *"argumentan que el cartero lo intentó en el mes de Agosto, pero que de 20 vecinos, ninguno le abrió la puerta y la notificación se da por hecha perdiéndose el certificado y ninguno llegando al buzón"*), ya en fase ejecutiva, con recargo y en vía de apremio, sin posibilidad de reclamar ni poder utilizar el *"pronto pago (505 del valor)"*. Interpuso recurso de reposición, que fue desestimado, y Reclamación Económico-Administrativa, pero en ningún caso obtuvo respuesta. Sólo respondió el Ayuntamiento cuando interpuso *"un segundo recurso de reposición interpuesto el 4-3-13, ignorando deliberadamente que el procedimiento había CADUCADO con respecto a ley, con la mera intención de recaudar, incumpliendo la Ley, el Derecho y los trámites administrativos"*.

En el caso de la [queja 13/6583](#), la interesada planteaba en su escrito de queja que, en octubre de 2011, le fue impuesta una multa de tráfico por parte de los agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Sevilla por mal estacionamiento. Tras presentar las oportunas alegaciones, el Ayuntamiento las desestimó resolviendo en firme la sanción. También recurrió esta resolución, pero también fue desestimada, por lo que, finalmente, recibió Diligencia de Embargo de su cuenta corriente, embargándole la cantidad de 333,93 euros. Contra esta Diligencia de Embargo presentó reclamación económico-administrativa en septiembre de 2013,



**Presentó reclamación económico-administrativa en septiembre de 2013, pero, al momento de presentar la queja (15 meses después), aún no había recibido respuesta del Tribunal Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Sevilla.**



pero, al momento de presentar la queja (15 meses después), aún no había recibido respuesta del Tribunal Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Sevilla.

Como respuesta, el Presidente del Tribunal Económico-Administrativo nos informó que la reclamación del interesado en la queja 13/3943 tuvo entrada en el citado Tribunal el pasado 22 de abril de 2013 y que, en lo que respecta a la interesada de la queja 13/4160, tuvo entrada en el citado Tribunal el pasado 4 de Marzo de 2013, añadiendo que no se

ha entrado todavía de ellas dado que, en aquellos momentos, se estaban resolviendo las reclamaciones presentadas a mediados de 2011 (en los dos primeros expedientes, los escritos de respuesta del Tribunal Económico Administrativo tenían fecha de salida septiembre de 2013, pero en los otros dos, la fecha era abril de 2014 y aún continuaban estudiando los expedientes de "*mediados de 2011*"). Se atribuía esta demora al volumen de reclamaciones presentadas y la necesidad de guardar un orden riguroso de incoación de acuerdo con la normativa procedimental que se cita.

Es decir, reconocían que se estaban produciendo, en definitiva, retrasos de más de dos años y que atribuían al gran volumen de reclamaciones presentadas. Ante esta información, manifestábamos que no nos encontramos, por tanto, ante una situación excepcional, sino más bien ante un problema estructural que exigiría la adopción



de medidas para que el Tribunal Económico-Administrativo tenga una capacidad de respuesta adecuada a las numerosas reclamaciones que previsiblemente pueden ocasionar el elevado volumen de expedientes sancionadores tramitados, de forma que exista una efectiva proporcionalidad entre los medios sancionadores y los medios de resolución de los recursos que, legítimamente, formula la ciudadanía.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla Recordatorio de los deberes legales contenidos en los artículos 103.1 de la Constitución Española, 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme a los cuales la actividad administrativa debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia, servicio al ciudadano, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, e impulsar de oficio los procedimientos en todos sus trámites.

Así como Recomendación de que, por parte de la Alcaldía, de acuerdo con las atribuciones que le otorga el art. 21.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuanto a la dirección del gobierno y la Administración Municipal, se adopten las medidas que procedan para dotar al Tribunal Económico-Administrativo de los medios suficientes que permitan evitar los retrasos estructurales que se producen en la tramitación y resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se presentan por parte de la ciudadanía.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se exponían, en síntesis, las objeciones legales y las dificultades de índole presupuestaria que han originado una merma considerable en el número real de empleados con que están dotados los servicios no esenciales del Ayuntamiento, lo que no ha impedido que se haya dotado al Tribunal Económico-Administrativo con un nuevo técnico durante el último año y que sus vocalías se encuentren plenamente cubiertas.



“  
**No podíamos entender que se hubiera aceptado la resolución dictada por esta Institución, por lo que procedimos a incluir las cuatro quejas en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.**

Sin embargo, para esta Institución lo cierto es que la saturación del Tribunal Económico-Administrativo a la hora de dictar las resoluciones procedentes en las reclamaciones económico-administrativas que formula la ciudadanía, originaba unos retrasos medios de dos años aproximadamente en su emisión.

Si partimos del hecho de que el plazo de resolución de las reclamaciones económico-administrativas es de un año para el procedimiento general y de seis meses para el procedimiento abreviado, es claro que dichos plazos se están sobrepasando ampliamente, sin que exista una causa excepcional que lo justifique, dado que se trata de retrasos estructurales y permanentes que se vienen dando desde hace años. Ello determina que la ciudadanía, a la que se exige un cumplimiento riguroso de los plazos a la hora de formular sus alegaciones, recursos o reclamaciones, tiene que esperar durante al menos dos años para que sus reclamaciones se vean resueltas.

Por tanto, dado que, aunque argumentadamente, no se nos anuncian medidas efectivas y adecuadas para dar solución a los aludidos retrasos de resolución estructurales y permanentes del Tribunal Económico-Administrativo, no podíamos entender que se hubiera aceptado la resolución dictada por esta Institución, por lo que procedimos a incluir las cuatro quejas en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.