

## COMUNICADO DE PRENSA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

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

#### I. Objeto del Informe Especial.

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

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

#### II. ¿Qué aspectos tratamos?.

**Se trata de un Informe extraordinariamente amplio en cuanto a su contenido**, ya que tratamos en él cuestiones tales como: la planificación territorial, la protección del litoral, el desarrollo urbanístico y la sostenibilidad, el plan de prevención de inundaciones y avenidas, demanda de infraestructuras, la función social de la propiedad y el cumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios, urbanismo y exclusión social, el derecho a la información en el ámbito urbanístico, la tutela penal del suelo no urbanizable y, de manera muy especial, todas aquellas cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística.

#### III. Cuestiones relevantes.

##### 1. Régimen jurídico de la ordenación urbanística.

- \* Los **continuos cambios del régimen jurídico de la ordenación urbanística en el ámbito estatal y autonómico, a veces en aspectos tan esenciales** como la consideración «ex lege» en torno a la naturaleza del suelo en ausencia de decisión pública (no urbanizable o urbanizable, según el texto de referencia), o sobre valoraciones, ha dificultado la creación de un escenario normativo con vocación de permanencia, que facilite la necesaria seguridad jurídica a los agentes públicos y privados que intervienen en un proceso tan largo y complejo como el de la planificación urbanística y la edificación y, de otro, el establecimiento de un marco jurídico-constitucional de referencia que permita establecer el necesario consenso

sobre los parámetros mínimos de sostenibilidad, los criterios valorativos que permitan excluir la especulación, garantizar adecuadamente la afectación de las plusvalías a la colectividad, proteger el medio ambiente y garantizar, al mismo tiempo, la indemnidad de la ciudadanía cuando resulte afectada en sus bienes y derechos como consecuencia de una intervención pública.

Hemos **SUGERIDO** que las próximas modificaciones que deban abordarse de esta normativa para dar respuesta a las necesidades sociales, ambientales o económicas, **se afronten esforzándose en conseguir las máximas cotas de consenso**, sin perjuicio de la necesaria flexibilidad de su contenido normativo, para poder establecer distintas políticas urbanísticas a su amparo, habida cuenta de la vinculación de todos los planes generales de ordenación urbanística con la legislación que, en cada momento, sea aplicable y el reconocimiento constitucional y estatutario de la autonomía local a la hora de gestionar sus intereses.

- \* En el Informe ha sido objeto de una **amplia crítica la tardanza con la que nuestra Comunidad Autónoma se ha dotado de un marco normativo en el ámbito de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo**, lo que, al menos en lo que concierne a aspectos relacionados con la sostenibilidad, ha podido tener consecuencias importantes.

**En la actualidad, valoramos positivamente que se hayan dado pasos muy importantes en este sentido**, al haberse aprobado, de un lado, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, Ley 7/2002, de 17 de Diciembre) y, de otra, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de Noviembre) en desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA, Ley 1/1994, de 11 de Enero). Creemos que ya es tiempo y hora de que se desplacen los reglamentos preconstitucionales de Planeamiento, Disciplina y Gestión Urbanística y, en su lugar, se aprueben las normas que correspondan de desarrollo de la LOUA.

## 2. Sostenibilidad y territorio.

- \* El territorio andaluz ha sufrido, en los últimos años, una **extraordinaria ocupación de su suelo**, sobre todo por usos residenciales pero también para dar respuesta a las necesidades de dotación suelo industrial y de infraestructuras (carreteras, ferroviarias, obras hidráulicas, etc).

Dada la trascendencia de la ordenación territorial para garantizar diversos derechos y valores contemplados en nuestra Constitución (arts. 33; 38; 43 aptdos. 1 y 3; 45; 46; 47; 51.1; 128.1; 103.1 y 131) y en el Estatuto de Autonomía (arts. 25; 28 y 37, aptdo. 1.20º y 22º), con independencia de la valoración que, caso por caso, se pueda hacer de los distintos planes aprobados, hemos **RECOMENDADO** la adopción de las siguientes medidas:

a) **Se impulse la aprobación de los necesarios instrumentos de Ordenación del Territorio**, como expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales del suelo andaluz. Consideramos de especial interés que se **impulse la aprobación de todos los planes subregionales de ordenación del territorio**.

b) Que **toda decisión territorial o instrucción sobre la naturaleza y alcance de las previsiones del POTA y del Planeamiento Territorial Subregional se exteriorice y**

**se le dé la publicidad** necesaria para que los distintos agentes públicos y privados conozcan su motivación y fundamentos evitando, de ese modo, cualquier riesgo de arbitrariedad.

c) Que dadas las extraordinarias dilaciones que se suelen producir desde que se inicia la tramitación de los Planes de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística hasta que resultan aprobados definitivamente (algunos han sido anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía), las **Administraciones responsables impulsen eficientemente su redacción y tramitación para cumplir los plazos inicialmente previstos a fin de evitar la prolongación de situaciones de incertidumbre** sobre el futuro de la ordenación territorial o urbanística, o lo que es peor, que se generen incoherencias derivadas de la diferente realidad plasmada en el diagnóstico económico, territorial y ambiental cuando el plan se inicia y la cambiante situación que pueda existir al tiempo de aprobarse definitivamente tal ordenación, sin que por ello se produzcan cambios en la diagnosis y previsiones iniciales por los problemas obvios que ello generaría.

- \* **La casi totalidad de los planeamientos urbanísticos aprobados, -que actualmente se consideran exponentes de modelos de crecimiento urbanístico insostenible,** no sólo por las asociaciones ecologistas y por un amplio sector de la población cada vez más consciente de las consecuencias que la acción humana, en todos los órdenes, puede tener en el planeta, sino también por los propios responsables públicos de las Administraciones con competencia territorial y urbanística- **obtuvieron en su día el beneplácito de sus órganos más representativos,** como son los plenos de los ayuntamientos, y la posterior aprobación, en los supuestos en que era de su competencia, de los órganos autonómicos, ya fueran las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, o la propia, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes o de Política Territorial.

Por ello, hemos **RECOMENDADO** que, **con carácter previo** a la aprobación municipal y, en su caso, autonómica de los planes urbanísticos **se evalúen sus previsiones en términos ambientales y de sostenibilidad,** así como de coherencia con la ordenación territorial aprobada y, en defecto de ésta, se tengan en cuenta las consecuencias de orden supramunicipal que el documento que se tramita pueda tener desde una perspectiva territorial. Es evidente que, en la actualidad, tal exigencia tiene naturaleza preceptiva a tenor de las previsiones de la LOUA y, más recientemente, de la LS 8/2007.

**No se trata sólo de “cumplir“ formalmente las normas, sino de alcanzar con su cumplimiento los objetivos previstos en ellas.** Dicho de otra manera: en un futuro lo que garantizará que un plan, en principio, va a ser sostenible no será la mera elaboración del informe de impacto ambiental y de sostenibilidad, que absolutamente todos los municipios deben, y van, a elaborar, sino que del examen exhaustivo de tales informes quepa derivar la certeza de que la propuesta de ordenación urbanística real y efectivamente va a ser respetuosa con el medio ambiente y no va a hipotecar el derecho de futuras generaciones a su disfrute.

- \* **Dado el extraordinario problema que presenta el altísimo consumo de suelo con motivo de la edificación de nuevos inmuebles destinados al uso residencial,** singularmente cuando se han construido bajo la tipología de las denominadas viviendas adosadas, hemos **RECOMENDADO** que **los planeamientos urbanísticos,**

y en coherencia con ellos las políticas de vivienda y suelo, apuesten por el aprovechamiento y reciclaje de la ciudad heredada.

- \* **El valor excepcional de nuestro litoral y su extraordinaria fragilidad se han visto gravemente dañados por la ocupación masiva de amplísimos espacios contiguos o muy cercanos al dominio público marítimo terrestre.** Los valores naturales de la franja del litoral no son ya reconocibles en la mayoría de su trazado. La ocupación, como es conocido, no se ha detenido hasta tiempos recientes, ni siquiera ante la presencia del dominio público marítimo terrestre y las zonas de servidumbre.

Pese a que la desaceleración del ritmo de la construcción motivado por la crisis económica actual ha ralentizado este proceso de depredación de la zona de influencia del litoral, la situación es de tal gravedad que hemos **SUGERIDO** que **los poderes públicos reflexionen sobre la conveniencia de, previos los trámites legales oportunos, aprobar una moratoria urbanística destinada a prohibir a partir del límite interior de la ribera del mar, en la extensión que se determine, todo tipo de edificación, salvo las que vayan destinadas a equipamientos públicos u otros fines de interés público,** y siempre que sean compatibles con las limitaciones que exige la legislación sectorial. Tal prohibición, a nuestro juicio, debería abarcar, al menos, la denominada zona de influencia, cuyos primeros 100 m., en todo caso, están sometidos a las prohibiciones y limitaciones de la denominada zona de servidumbre de protección.

Y es que los poderes públicos y los agentes sociales tienen que hablar, discutir y decidir sobre cuál es el modelo de ordenación del litoral que se va a ofrecer a las generaciones presentes y futuras, a las que no podemos privar de un derecho al medio ambiente que pertenece a todos y que estamos obligados a preservar más allá del tiempo de nuestra generación.

- \* A esta Institución le preocupa que, veinte años después de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas y su reglamento de desarrollo (Real Decreto 1.471/1988, de 1 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo y Ejecución de la Ley de Costas), **todavía quede por aprobar el deslinde definitivo, aproximadamente, del quince al veinte por ciento de nuestro litoral.** Por ello, hemos **RECOMENDADO**:

a) **Que los poderes públicos impulsen el que se ultime el deslinde marítimo terrestre del litoral andaluz** y adopten cuantas medidas sean necesarias para recuperar el dominio público usurpado. Todo ello, lógicamente, sin perjuicio de las compensaciones a las que, en su caso, haya legalmente lugar en aplicación de la normativa antes citada.

b) **La Administración Autónoma tutele y, en su caso, impida la consolidación de cualquier edificación que suponga una ocupación ilegal de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.**

c) **Que a la hora de tramitar los planeamientos urbanísticos, las distintas Administraciones cuyas competencias inciden en el territorio que se ordena, según su legislación sectorial, actúen en un marco de máxima coordinación, colaboración y lealtad institucional.**

\* En cuanto a **las denominadas parcelaciones ilegales** o, como nosotros preferimos llamarlas en nuestro Informe Especial urbanizaciones ilegales, al tiempo de redactarse el mismo había, en Andalucía, más de 1.000. **Se trata de un problema de extraordinaria entidad** que muy pocos municipios han abordado con la seriedad y rigor necesario y que, por tanto, continúa presente en diversas partes de nuestro territorio. Sobre esta cuestión, hemos **RECOMENDADO** la adopción de las siguientes medidas:

a) **Que cuando se trate de parcelaciones respecto de las que no haya prescrito la infracción administrativa, las autoridades administrativas adopten las medidas legales a su alcance para impedir la consolidación de las infracciones cometidas.**

b) **Respecto de aquellas urbanizaciones en las que tales infracciones hayan prescrito** y, salvo que exista un interés público relevante que aconseje el mantenimiento fáctico de su situación de fuera de ordenación o, incluso, su demolición, **se aborde su regularización** pudiéndose utilizar, en los casos en que proceda, el marco normativo previsto en la Disposición Adicional Primera, párrafo 2, de la LOUA.

c) **Que a la hora de abordar**, en su caso, **esa regularización** y sin perjuicio de la cooperación pública a la hora de redactar proyectos técnicos, asesoramiento, mediación antes los residentes, etc., **se evite que los costes** de la regularización de las parcelaciones ilegales **se trasladen a las arcas municipales** debiéndolos afrontar los promotores y los residentes en ellas.

\* **El grave y estructural déficit de bastantes de nuestras haciendas locales no puede pretender enjugarse en gran medida con los ingresos procedentes de la actividad urbanística**, toda vez que, **a medio y largo plazo, el mantenimiento y conservación de las nuevas infraestructuras generan nuevos gastos** y al cabo de los años, ningún servicio público supone un superávit en su gestión, sino que más bien termina por originar más déficit. Ante esta realidad, hemos **SUGERIDO** que, en la decisión pública del diseño de ciudad, **se valore la incidencia y costes que el crecimiento desmesurado del suelo residencial puede generar en los municipios** sin que, como se ha demostrado en bastantes ocasiones, a cambio genere empleo de calidad y estable, o un aumento de entidad, y sostenible, de la actividad económica en el término municipal.

### 3. Urbanismo y vivienda.

\* **No es asumible el que, durante los años de una extraordinaria bonanza económica, las Administraciones responsables en el ámbito estatal, autonómico y local no han sabido dar una respuesta suficiente a la extraordinaria demanda de vivienda protegida existente en un amplio sector de la población, que está excluido de plano del mercado libre de la vivienda.**

Resulta injustificable que no se hayan aprovechado estos años, al menos para conseguir suelo en entidad suficiente para atender tanta necesidad como, entonces y actualmente, existe. Por ello, hemos **RECOMENDADO** que se adopten, con independencia de que, de la mera observancia de las exigencias de la LOUA en materia suelo y vivienda, se derivan una serie de obligaciones para los Ayuntamientos que no pueden ser ignoradas y que, de haberse asumido en los planes en vigor, el

problema de la vivienda en nuestra Comunidad Autónoma ofrecería unos perfiles muy diferentes a los que actualmente presenta, **las medidas necesarias para que el planeamiento urbanístico sea realmente un instrumento para la puesta en valor del derecho constitucional de toda la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada.**

- \* Las ciudades representan en sus barrios, tramas urbanas y tipología arquitectónica la diversidad social que reside en ellas. **Los planes generales tienen como misión fundamental diseñar el modelo de ciudad que se quiere establecer.** De acuerdo con ello, hemos **RECOMENDADO** que los **Planes Generales de Ordenación Urbana se redacten con la perspectiva de ser instrumentos con que hacer valer los derechos sociales constitucionales** recogiendo, en sus previsiones, el modo en que se van insertar en el suelo que ordenan y regulan las distintas políticas públicas destinadas a garantizar tales derechos: vivienda, medio ambiente, educación, protección de la salud, ocio y deporte, patrimonio histórico, accesibilidad, etc.
- \* **Nos preocupa** que, dado que **bastantes Ayuntamientos** se han encontrado con que al surgir la crisis económica no tenían una previsión en el planeamiento que permitiera disponer de suelo para la finalidad que comentamos, **puedan pretender, ahora por vía excepcional,** revisar los planeamientos para **generar bolsas de suelo** con el objetivo de atender necesidades perentorias, pero **sin que tales actuaciones,** al no estar previstas originariamente en el plan, **resuelvan las dificultades de articulación e integración con el resto del modelo urbanístico** que se pretendió crear al aprobarse el plan que se revisa.

En relación con esta cuestión, hemos **RECOMENDADO** que **las modificaciones** y, en su caso, **revisiones del planeamiento que se produzcan con objeto de dar respuesta a las acuciantes necesidades de suelo y vivienda, se aborden con criterios de integración e interacción con el modelo urbanístico preexistente** a fin de evitar la creación de guetos, barrios no integrados con la ciudad o carentes de un nivel de calidad de los servicios de acuerdo con los parámetros de calidad existentes.

- \* En los cascos antiguos de nuestras poblaciones, **el valor del inmueble envejecido no viene determinado por su construcción, ni por las rentas de alquiler, sino por el valor del suelo que ocupan en función de su localización y por el aprovechamiento urbanístico que le corresponde conforme al plan.**

Por ello, en **ocasiones,** y ello en la práctica es muy complicado de probar, **el abandono deliberado de la conservación del edificio se acompaña del uso de diversas técnicas destinadas a presionar sobre los arrendatarios para que finalmente lo abandonen.** Se trata del denominado “mobbing” inmobiliario, que ha dado lugar a sentencias condenatorias basadas en la comisión de un delito de coacciones por parte de los propietarios que, con diversas técnicas, pretenden presionar para que los arrendatarios abandonen los inmuebles. Ante esta problemática, hemos **RECOMENDADO:**

a) **Que se preste una atención especial al seguimiento de las órdenes de ejecución** destinadas a obligar a los propietarios a que mantengan en las debidas condiciones de conservación, salubridad, seguridad y ornato de los inmuebles.

b) **Que se refuercen las ayudas a la rehabilitación cuando tengan por objeto la puesta en valor de inmuebles en los que residan arrendatarios en situación de**

**precariedad económica**, y siempre y cuando se vinculen las ayudas al mantenimiento del contrato de alquiler por un tiempo determinado.

c) **Que sin perjuicio del respeto a los derechos e intereses legítimos** de los propietarios, **estimamos que los Ayuntamientos deben apoyar y asesorar a los inquilinos que estén sufriendo una situación de “mobbing” inmobiliario** a fin de evitar que, por su situación de debilidad, terminen siendo presa fácil de los especuladores.

- \* **No se debe soslayar que**, en bastantes ocasiones, **se producen situaciones de incumplimiento por parte de arrendatarios que**, amparándose en la protección de un sistema garantista, **causan perjuicios a los propietarios**. Por ello, hemos **SUGERIDO** que los poderes públicos estudien la puesta en marcha de **nuevas medidas normativas destinadas a dotar de las debidas garantías a los propietarios de inmuebles** para que puedan responder eficazmente frente a los posibles abusos y graves incumplimientos en los que puedan incurrir los arrendatarios, causándoles un grave daño en su patrimonio.
- \* En diversas ocasiones **hemos tenido ocasión de comprobar la pasividad en la que incurren la inmensa mayoría de los Ayuntamientos a la hora de exigir responsabilidades por incumplimiento de la función social de la propiedad** a los titulares de solares sin edificar y de edificaciones ruinosas. Como quiera que se trata de mecanismos cuyo objetivo es sacar al mercado inmuebles que no prestan ninguna utilidad a la sociedad, pero que pueden coadyuvar a aumentar la oferta de suelo y vivienda para atender a las necesidades de la población, hemos **RECOMENDADO** que **los Ayuntamientos, con carácter urgente, adopten las medidas previstas en los arts. 150.1; 157.5; 158.2.c y 160 de la LOUA**, con objeto de que, al menos los municipios de cierta entidad poblacional, pongan en marcha estos instrumentos con la finalidad de que tales inmuebles cumplan con la función social que legalmente tienen atribuida.
- \* **En cuanto al chabolismo, lamentablemente continúa siendo parte de la realidad social en Andalucía**. Con motivo del Informe Especial que sobre el chabolismo en Andalucía realizamos en su día, pudimos contrastar que, **salvo alguna excepción, la gran mayoría de los asentamientos chabolistas se han suprimido como consecuencia de la ejecución de las previsiones del planeamiento que eran incompatibles con su existencia**.

En congruencia con ello, hemos **RECOMENDADO** que, **en los respectivos planeamientos, se contemple la supresión de los grandes asentamientos**, como los de Asperones, en Málaga, y Torreblanca y el Vacie, en Sevilla, **previendo la financiación de su demolición y realojo en viviendas normalizadas con cargo a los promotores de su ejecución**, evitando en todo caso que las viviendas que se faciliten puedan dar lugar a la creación de un nuevo gueto y asumiendo los responsables públicos los costes del programa de tutela e intervención social que, siempre, debe acompañar a una intervención de esa naturaleza.

#### 4. Disciplina urbanística.

- \* **Con toda certeza, la causa que origina la presentación de un mayor número de quejas en la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz es la ausencia de respeto a**

la legalidad urbanística por parte un gran número de ciudadanos y la impunidad con la que actúan.

En numerosas quejas hemos tenido ocasión de comprobar cómo los responsables públicos municipales inician expedientes sancionadores pero no los concluyen y, si finalmente los llevan a término, posteriormente no ejecutan sus resoluciones.

Ante esta problemática, que consideramos de primer orden en nuestra Comunidad Autónoma, hemos **RECOMENDADO**:

a) Que por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y la Administración Autonómica se **realice una campaña dirigida a los Ayuntamientos sobre la trascendencia que tiene que la ciudadanía respete la legalidad urbanística.**

b) Que **se fortalezcan los servicios técnicos de los Ayuntamientos**, a través de convenios de colaboración con las Diputaciones Provinciales y la Administración Autonómica.

c) Que **se fortalezcan los servicios técnicos de la Administración Autonómica a fin de que puedan tener una posición más activa a la hora de tutelar la legalidad urbanística.**

\* **En este Informe hemos dedicado una atención especial, por las consecuencias ambientales que provoca, a las construcciones no autorizables en suelo no urbanizable.**

Carece de justificación hablar de obras clandestinas cuando se trata de edificaciones que se realizan en el término municipal, sobre el que el Ayuntamiento puede y debe ejercer sus competencias, y son perfectamente detectables por cualquier ciudadano y, desde luego, por los agentes de la Policía Local. En torno a esta cuestión, hemos **RECOMENDADO**:

a) Que **los Ayuntamientos** y, en su caso, los servicios competentes de la Administración Autonómica **den cuenta a las autoridades judiciales de todas aquellas construcciones y edificaciones no autorizables que se lleven a cabo en suelo no urbanizable**, en la medida de que se trate de hechos relevadores de conductas presuntamente delictivas.

b) Que **en los casos en los que**, después de haber dado conocimiento a las autoridades judiciales, se archiven las diligencias abiertas, o tras sustanciar el correspondiente proceso judicial **se dicte sentencia absolutoria** por considerar que las conductas enjuiciadas no tienen la condición de delictivas, **los Ayuntamientos investiguen si se han producido infracciones urbanísticas** y, en tal caso, **respetando el relato fáctico de las resoluciones judiciales**, incoen o continúen tramitando los expedientes sancionadores y/o de restitución de la legalidad urbanística en los supuestos en los que ello sea procedente.

c) Que **los procedimientos en los que las Administraciones Públicas sean parte demandante**, como norma general, **soliciten la demolición de lo indebidamente**

**construido**, salvo que por aplicación del principio de proporcionalidad u otros motivos justificados legalmente, no lo consideren procedente.

d) Que **los Ayuntamientos impidan que, al amparo de las licencias para la construcción de “casas de apero” o edificios similares, se construyan viviendas para uso residencial** violando, tal y como ocurre con frecuencia en nuestra Comunidad Autónoma, la legalidad urbanística.

- \* A partir de las experiencias compartidas con la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, **se ha evidenciado la existencia de no pocas imprecisiones técnicas y lagunas en el actual texto del Código Penal** en lo que concierne a los delitos contra la ordenación del territorio.

Por ello, hemos **RECOMENDADO** a los distintos responsables públicos que hagan llegar, tal y como ha hecho esta Institución a través del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en colaboración con la mencionada Red de Fiscales, a los órganos legislativos la **necesidad de abordar una reforma urgente del Código Penal que permita perseguir más eficazmente este tipo de delitos.**

## 5. Participación ciudadana.

- \* Todavía **nos lleguen quejas motivadas por la negativa**, o por los obstáculos que ponen algunos Ayuntamientos **a la hora de facilitar la información urbanística que solicitan los interesados**, con independencia de que con ello incumplan una obligación «ex lege», hemos **RECOMENDADO**:

a) Que **todos los municipios de Andalucía digitalicen la documentación urbanística** del plan a fin de ponerla a disposición de toda la ciudadanía.

b) Que **por la Administración Autonómica y las Diputaciones Provinciales, se impulse que los Ayuntamientos puedan dar el paso de la sociedad de la información a la del conocimiento facilitando la gestión de los asuntos urbanísticos a través de este medio.**

- \* **Es preciso evitar que la participación ciudadana se convierta, como es frecuente, en un mero trámite de información pública** que se cubre con el mero objetivo de que no resulte impugnado el plan por omisión de un trámite esencial, **pero sabiendo de antemano que la propuesta originaria, en infinidad de supuestos conveniados con los agentes privados, no va a ser modificada**, cualquiera que sean las alegaciones que se presenten, pues la decisión que se adopta desde un principio será la que se apruebe finalmente, cualquiera que sea la opinión de la ciudadanía. Con objeto de que se respete el verdadero sentido de la exposición al público del plan, hemos **RECOMENDADO que se utilice el trámite de participación pública** para conocer no sólo las alegaciones puntuales de intereses particulares y corrección de errores materiales que con frecuencia son aceptadas, sino **para escuchar con receptividad las alternativas que razonablemente planteen las asociaciones y entidades representativas de intereses colectivos**, el movimiento ciudadano y las de índole general que realicen los particulares, aunque ello pueda conllevar la modificación sustancial de la propuesta inicial o dejar sin efecto los convenios urbanísticos asumidos en principio por el Ayuntamiento, buscando como resultado un modelo de planeamiento que sepa atender las necesidades de la ciudadanía.

- \* **Debemos reflexionar sobre el abuso en el que incurren algunos Ayuntamientos a la hora de ejercer su potestad de modificar el planeamiento. Ello, habida cuenta de que cuando se efectúan tales modificaciones, la única difusión que se les da es su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, medio ajeno completamente a los que habitualmente se utilizan para informar a la ciudadanía de las noticias locales que son de su interés. Con esa finalidad, hemos RECOMENDADO:**

a) Que sin perjuicio de que, lógicamente, se proceda a realizar las modificaciones de planeamiento que sean necesarias, **voluntariamente los Ayuntamientos se comprometan a dar la máxima difusión de ellas en el trámite de información pública a la ciudadanía**, con objeto de que pueda conocer el alcance y justificación de la modificación propuesta y, a la vista de las alegaciones que se presenten, reflexionen los responsables municipales sobre la conveniencia, o no, de continuar con la tramitación de la modificación en los términos en que estaba planteada, asumir algunas de las alegaciones fundadas y, en su caso, dejarla sin efecto.

b) **Que las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo valoren, caso por caso y de manera pormenorizada, el cumplimiento de las prescripciones legales contempladas en los arts. 36 y 38 LOUA.**

## 6. Infraestructuras.

- \* **Resulta lamentable constatar que todavía existen infinidad de vertidos agrícolas y urbanos sin depurar adecuadamente.** Por tal motivo, hemos **RECOMENDADO** que **se haga un estudio serio de las instalaciones existentes de depuración de aguas residuales en los municipios del litoral, valorando además su tipología** (si permiten los tratamientos primario, secundario y terciario), **su estado de funcionamiento** (las depuradoras no es infrecuente que estén estropeadas durante largos periodos de tiempo), **el estado y características de los emisarios y el número y entidad de los vertidos directos al mar, con objeto de realizar un plan de saneamiento integral de nuestras playas.**
- \* Tanto en núcleos urbanos del interior como, con frecuencia, en los situados en nuestro litoral, se **han aprobado, con todos los parabienes públicos, modelos de planeamientos que, al poco tiempo, han evidenciado** ante la ciudadanía destinataria de esos servicios públicos –que en última instancia los financia- **su incapacidad**, una vez ultimado su desarrollo urbanístico tras la ejecución de las infraestructuras previstas, **para ofrecer la prestación de servicios públicos de calidad** en aspectos tan esenciales como el abastecimiento de agua, el alcantarillado, el viario público, etc.

Para evitar estas situaciones, hemos **RECOMENDADO** que, **con carácter previo a la aprobación de los planes urbanísticos, se evalúe con rigor**, tal y como, por otro lado, exige la normativa urbanística desde hace décadas, **que los nuevos núcleos de población cuenten con todos los servicios esenciales exigibles**, no como una mera formalidad derivada del obligado examen que es preciso realizar antes de aprobar un plan a la vista del contenido de los planos, memorias y proyectos de urbanización, sino **sometiéndolos a una evaluación de calidad** que permita garantizar su efectividad y exigiendo unas fianzas suficientes para cubrir las eventualidades que durante los plazos de garantía se puedan presentar.

\* Durante años, tramitamos una queja de oficio con la finalidad de que **Andalucía contara con un Plan de Prevención de Riesgos contra las Avenidas e Inundaciones en los Cascos Urbanos Andaluces**, aprobándose, finalmente, ese Plan mediante el Decreto 189/2002, de 2 de Julio. A la vista de ello, hemos **RECOMENDADO** que **se haga un seguimiento exhaustivo de su cumplimiento**, tanto para adoptar medidas preventivas que eviten en un futuro inundaciones como las que han tenido lugar en distintas partes de Andalucía, como para que nunca se vuelva a aprobar un plan urbanístico en contradicción con sus previsiones, con los planes hidrológicos y con la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre de 2007.

\* En el ámbito de las infraestructuras, **es preciso recordar**, y ello fue objeto, también, de un Informe Especial por parte de esta Institución, **la existencia todavía en suelo andaluz de muchos pasos a nivel, algunos de ellos con un momento de velocidad A x T superior a 24.000.**

En torno a la presencia de estas instalaciones en suelo andaluz, hemos **RECOMENDADO** que se realicen las gestiones precisas para que, en colaboración con el organismo gestor de estas infraestructuras y con las ayudas que se necesiten de la Administración Autonómica, **se aborde la mayor supresión posible de pasos a nivel en Andalucía, priorizando aquellos que, por su previsible riesgo y/o por la entidad de su momento de velocidad A x T, se consideren que es más urgente su supresión.**

\* En el año 1994 presentamos el Informe Especial sobre Las Barreras en Andalucía. Han transcurrido 15 años y se han hecho diversas actuaciones, algunas de entidad, para garantizar la accesibilidad en las infraestructuras públicas, el transporte y la vivienda. Sin embargo, no nos engañemos, estamos **todavía muy lejos de construir el modelo de ciudad para todos que la Constitución (arts. 14 y 49) y la legislación estatal y autonómica de accesibilidad exige.** Por ello, hemos RECOMENDADO:

a) Que en el plazo de un año, **los Ayuntamientos aborden el Plan de Actuaciones para la adaptación a las determinaciones del nuevo Decreto 293/2009, de 7 de Julio**, antes citado, de los edificios, establecimientos, instalaciones e infraestructuras y espacios libres «que sean propios o estén bajo su uso, que sean susceptibles de ajustes razonables». En todo caso, tales actuaciones deberán estar ejecutadas en el nuevo y generoso plazo que establece esta norma, cuya fecha límite es el 1 de Enero de 2019.

b) Que **se estudie la conveniencia de abordar la modificación de la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, para otorgar competencia sancionadora a los Ayuntamientos** ante las infracciones que se cometan en materia de accesibilidad en los ámbitos ya mencionados y en los términos que considere oportunos el legislador, sin perjuicio de las competencias que se establezcan para los órganos autonómicos.

\* Sabemos que muchos de **los barrios que presentan un cierto perfil de marginalidad cuentan con sectores amplios de población que, pese a su precariedad económica, no deben ser considerados, en absoluto, como sectores de población en situación de exclusión social.** Esto permite que una **intervención de entidad en sus infraestructuras, mobiliario urbano, adecentamiento de espacios libres y zonas verdes, etc., haga mejorar la calidad de vida de esta población** que sabe valorar cualquier intervención pública destinada

a este fin, fomentando, al mismo tiempo, el que se elimine el sentimiento de abandono por parte de los responsables públicos que, a veces, tienen estos ciudadanos, lo que a su vez repercutirá en la integración del barrio en la ciudad. A la vista de ello, hemos **RECOMENDADO**:

a) Que **los poderes públicos apuesten decididamente**, dada extraordinaria relación coste-beneficio social que supone, **por mejorar las infraestructuras de las barriadas y barrios degradados urbanísticamente**, reutilizando espacios que no estén realizando una función social e interviniendo para su puesta en valor en los viarios públicos, zonas verdes, espacios dedicados al ocio y el deporte, etc.

b) Que cada municipio, en colaboración con la Administración Autonómica, realice **un plan de recepción de los barrios promovidos por la iniciativa pública**.

c) **Se normalicen los modelos de intervención en el mobiliario urbano** a fin de mejorar también, en este aspecto, la situación de tales barrios. Ello, sin perjuicio de que, complementariamente, se adopten medidas de otra naturaleza como las destinadas a no tolerar comportamientos incívicos relacionados con la ocupación de espacios públicos, aparcamientos ilegales, uso indebido de zonas verdes y espacios libres, instalaciones deportivas, etc., que no serían aceptables en otros lugares de la ciudad.