

Las urbanizaciones ilegales en Andalucía

Muchas de las quejas que tramita la Institución sobre aspectos urbanísticos han planteado problemas derivados de asentamientos y urbanizaciones construidas ajenas a las normas de planeamiento. Su investigación ha sido, por tanto, un motivo muy frecuente de intervención del Defensor a lo largo de los años. Estas quejas han constituido el relato particularizado de los muchos y graves problemas que encierran la urbanizaciones ilegales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así pues, el Defensor del Pueblo Andaluz aborda con ocasión de este Informe Especial un tema que no supone, desde luego, una novedad en las actuaciones de la Institución. Más bien, responde a la necesidad de procurar de las Administraciones implicadas una respuesta ordenada e improrrogable ante un problema que no está obteniendo la atención que merece.

Las condiciones y servicios elementales que debe llevar aparejada cualquier zona residencial contrasta con la situación de estos asentamientos. Algunos de los aspectos, cuando no todos ellos relacionados, que se denuncian tras este tipo de quejas son la ausencia de recogida de residuos y basuras, carencia de viales y acerados, alumbrado público inexistente, insuficiencia de agua potable o con graves problemas de salubridad. De ahí que la complejidad que encierra este problema ha provocado que muchas de estas quejas de los ciudadanos no hayan alcanzado a pesar de los años una solución favorable.

Los motivos que explican la elaboración de este trabajo por el Defensor del Pueblo Andaluz, como garante de los derechos constitucionales de los ciudadanos, son variados: primero, porque existe una importante demanda de servicios esenciales por parte de los vecinos afectados, por más que en muchas ocasiones éstos hayan sido responsables de la situación creada. Segundo, por un elemental principio de seguridad jurídica ante el diferente tratamiento que reciben por parte de distintos municipios o, a veces en uno mismo, unas urbanizaciones ilegales frente a otras.

Además, el resultado de muchos de estos procesos de asentamientos ha sido la aparición de núcleos de infravivienda, absolutamente ajenas a las condiciones de dignidad y salubridad que la Constitución preconiza. Explica también la elaboración de este Informe la necesidad de dar respuesta ante evidentes ejemplos de impactos ambientales que estos núcleos provocan en el entorno y, muy singularmente, en espacios singulares como son parajes de valor ecológico, zonas inundables y de litoral. Y por último, existe otro factor muy importante que justifica esta investigación: si bien en las parcelaciones ilegales el comprador sabe lo que adquiere y persigue pagar un precio menor por unos terrenos que no prevén instalaciones urbanizables, sí existen otros casos en los que se compromete una determinada obra junto a unos equipamientos y luego se ejecuta otra cosa, o simplemente no se realiza la urbanización. Ambos tipos de operaciones esconden en todo caso actuaciones fraudulentas y requieren el imprescindible control de las Administraciones que deben tutelar estos procesos.

A partir de la constatación de la generalidad de todas estas situaciones repartidas a lo largo del territorio andaluz, surgió el compromiso del Defensor ante el Parlamento de elaborar un estudio singular de este problema, que ahora presentamos.

El trabajo parte de la experiencia acumulada en la tramitación de las quejas comentadas y añade la información que hemos obtenido de las Administraciones afectadas. Desde la Institución nos hemos dirigido enviando unos cuestionarios a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a las Diputaciones Provinciales y a 251 Ayuntamientos implicados; y, asimismo, hemos mantenido una entrevista con la Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la mencionada Consejería de Obras Públicas y Transportes. A la vista de las respuestas obtenidas en contestación a los cuestionarios enviados, podemos hacer el siguiente resumen sobre la situación en la que se encuentran las urbanizaciones ilegales en Andalucía.

La primera cuestión ha sido determinar el **número de urbanizaciones** con problemas serios de legalidad que hay en Andalucía actualmente. Se trata de una pregunta que parece que nadie está en condiciones de responder adecuadamente, pues hace 10 años que no se ha actualizado la información global que se poseía sobre el fenómeno de las parcelaciones ilegales y de las urbanizaciones ejecutadas contra plan. El único inventario elaborado incluye todo tipo de urbanizaciones sean legales o no y se confeccionó a partir de una interpretación fotográfica de vuelos aéreos realizada a partir de los años 80. También se esbozó un catálogo, que se refiere a parcelaciones ilegales y a urbanizaciones ejecutadas en abierta contradicción con el plan. Con todo estos condicionantes, la situación hacia 1990 desde un punto de vista cuantitativo era la siguiente:

Número de urbanizaciones ilegales

Provincia	Inventario	Catálogo	Porcentaje de Irregularidad
Almería	100	61	61
Cádiz	133	80	60'1
Córdoba	154	117	73
Granada	193	87	45
Huelva	83	54	64
Jaén	162	94	58
Málaga	548	83	15'1
Sevilla	359	219	61
TOTAL	1.732	1.014	58'5 %

La **población afectada** directamente por estas urbanizaciones ilegales se cifra, según los datos obtenidos por el Informe, respecto de los 225 municipios que han respondido, en 193.146 personas, sumadas entre los 64.995 habitantes de carácter permanente y los 128.151 de población temporal. En la práctica, esta cifra resultaría más numerosa si hubiéramos podido contar con todos los datos solicitados.

La **tipología según la superficie** que ocupan estas urbanizaciones es muy variada y repartida entre todas las provincias de Andalucía.

MUNICIPIOS AFECTADOS POR PARCELACIONES ILEGALES Y/O URBANIZACIONES CONTRARIAS A PLAN

PROVINCIA	MUNICIPIOS AFECTADOS
Almería	17
Cádiz	17
Córdoba	27
Granada	30
Huelva	15
Jaén	28
Málaga	14
Sevilla	42
TOTAL	190

En cuanto al **estado de los servicios mínimos** obligatorios de estas urbanizaciones ilegales, la descripción obtenida de los cuestionarios cumplimentados confirma la preocupación, antes comentada, en orden a la idoneidad de estos asentamientos y los riesgos que comportan sus múltiples carencias.

- La mayoría de las urbanizaciones no cuentan con abastecimiento de agua potable. Los métodos de captación de agua y el estado y salubridad de su suministro resultan fácilmente imaginables. Las escasas redes existentes no presentan un cuidado adecuado.
- El alcantarillado tampoco es mejor. Los vertidos se realizan en fosas sépticas, cuando no en pozos negros sin mayor control. Las exiguas redes que parecen existir ofrecen un estado calificado como malo o regular en el 80 % de estos pocos casos.
- Sólo una quinta parte de las urbanizaciones manifiestan disponer de un sistema de alumbrado público. En los casos en que existe, su estado y funcionamiento es malo. Únicamente 2 urbanizaciones han manifestado tener un buen alumbrado.

- En cuanto a las vías públicas, sólo una urbanización de cada cuatro cuenta con viarios pavimentados. El estado de estas vías o calles es perfectamente coherente con el nivel de los servicios que hemos comentado anteriormente. Además, es muy frecuente que estas vías ocupen bienes de dominio público, invadan vías pecuarias o bien discurran por otros caminos privados.

Ésta es la descripción somera del estado de tales urbanizaciones que, siendo manifiestamente ilegales, proliferan a lo largo del territorio sin que se haya apreciado una respuesta clara respecto a las causas que alcancen a explicar la existencia de tal fenómeno. En los pocos casos en los que se han insinuado un cierto reconocimiento de pasividad o dejadez ante estas actuaciones, la explicación ofrecida se excusaba en "situaciones heredadas" o en "oportunidades perdidas".

En el mismo tono, las autoridades y Administraciones consultadas coinciden en lamentar, e incluso reprobar, la existencia de estos singulares núcleos de población, por más que no alcanzan a explicar qué medidas han puesto en práctica para el control y la adecuación a la legalidad ante perfectos ejemplos de transgresión a las normas.

Se consolida así una situación muy problemática de abordar por parte, principalmente, de los municipios que han contemplado la proliferación de unos núcleos de población que están ahí, con la carencias que hemos constatado, y que demandan una serie de servicios cuya prestación se hace depender de una difícil adecuación a la legalidad urbanística.

A la hora de abordar soluciones, la gran mayoría de los municipios consultados entienden que es necesario poner en marcha mecanismos de regularización y de adecuación a la legalidad, pero ante los que se manifiestan con dificultades para emprender el ejercicio de la disciplina urbanística y, a su vez, reclaman la intervención subsidiaria de los órganos de la Junta de Andalucía.

Esta incorporación a la legalidad de tales urbanizaciones se deben realizar mediante procesos de regularización que han de acometerse en unos plazos de tiempo tan ágiles como perentorias son las condiciones en las que se encuentran los servicios de estos núcleos. De ahí que los ayuntamientos consultados consideran conveniente afrontar procesos de regularización en un mayoritario 79% de los casos.

Por tanto, ante la situación descrita, las medidas de actuación que se proponen desde la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, se resumen en:

1. Los poderes públicos tienen el deber inexcusable de tutelar el orden urbanístico, ejercer la disciplina urbanística y, desde luego, dar cuenta de los supuestos en los que se aprecien responsabilidades no ya administrativas, sino incluso de orden penal ante los tribunales.
2. El juego de las diferentes competencias residenciadas en varias Administraciones obliga a extremar las medidas de colaboración y cooperación,

- muy principalmente hacia los municipios de escasa capacidad técnica y material de la mano de las Diputaciones Provinciales y de la propia Junta de Andalucía.
3. Ante los supuestos de falta de ejercicio o dejación de las competencias asignadas a los Ayuntamientos en esta materia, la Consejería de Obras Públicas y Transportes deberá actuar por subrogación protegiendo los intereses públicos.
 4. Es imprescindible promocionar una completa información a la hora de adquirir parcelas en orden a su situación urbanística y su planeamiento, mediante la implicación de los ayuntamientos, asociaciones de consumidores y usuarios, registradores y notarios, así como de las propias autoridades autonómicas.
 5. Respecto a las urbanizaciones previstas por un plan y mal ejecutadas, habrá de accionarse ante el promotor las medidas de garantías que la legislación establece para hacer cumplir las previsiones del plan. En los casos que el promotor haya desaparecido, deberán promoverse acuerdos con los particulares para financiar y dotar los servicios necesarios.

Cuando la regularización sea la única fórmula para alcanzar la adecuación de estas urbanizaciones, estos procesos deberán dirigirse desde los principios de igualdad y justa distribución de los beneficios y de las cargas que provoquen la dotación de infraestructuras y de servicios.

Podemos concluir afirmando que la generalizada existencia de urbanizaciones ilegales es, en sí misma, una clara contradicción con toda idea de ordenación del territorio. Esta secular dejación de las funciones de control urbanístico ha devenido en la prescripción de muchas medidas disciplinarias que deberían haberse acometido. En estos casos, ante las evidentes carencias que las urbanizaciones ilegales soportan, habrá de abordarse su adecuación mediante la implicación de sus propietarios en los costes que provoquen los procesos de regularización.

En aquellos casos en los que sea posible el ejercicio de medidas disciplinarias y exigencia de responsabilidades, deberá acometerse un decidido plan de actuación que persiga la restitución de la legalidad.

Y, por último, mientras se intenta amortiguar el problema y abordar sus soluciones, resulta imprescindible alcanzar la firme determinación de que el propio problema no siga creciendo.

Dar una respuesta a las urbanizaciones ilegales constituye hoy uno de los mayores retos para la ordenación del territorio en Andalucía. Y la pauta que desde esta Institución se propone podría resumirse así: ni una urbanización ilegal más y trabajemos para paliar los efectos de los abusos cometidos, asumiendo cada uno, según sus responsabilidades, las cargas que de ello se derivan.

Sevilla, 25 de Julio de 2000.