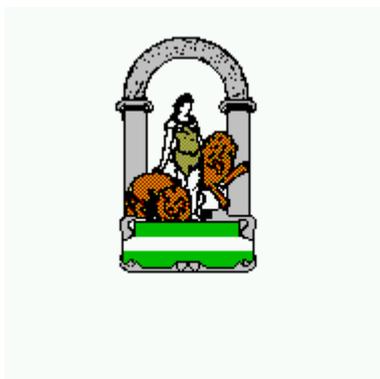


DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ



INFORME ESPECIAL AL
PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

LAS URBANIZACIONES ILEGALES EN
ANDALUCÍA

JULIO - 2000

Resoluciones.

De acuerdo con los informes recibidos y las actuaciones realizadas por esta Institución, al amparo del art. 29, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos las siguientes resoluciones:

1. Aunque a lo largo de todo este Informe Especial hemos partido de la consideración de que el agente causante de las agresiones que ha sufrido el suelo no urbanizable en nuestra Comunidad Autónoma, así como de los incumplimientos de las previsiones de los planes parciales, es el promotor y/o constructor que ejecuta las parcelaciones ilegales y que incumple tales planes, resulta incuestionable que sin la omisión de los deberes de tutela urbanística de las Administraciones Territoriales, de manera muy singular de los Ayuntamientos, la realidad de nuestro suelo no urbanizable y de muchas urbanizaciones que contaron con un Plan Parcial previo, hubiera sido muy distinta.

En coherencia con esta convicción, nuestra primera **RECOMENDACIÓN** no puede ser otra que demandar de estas Corporaciones Locales que asuman la responsabilidad de tutelar el orden urbanístico, aplicando la disciplina urbanística directamente en unos casos, ejerciendo las acciones que correspondan ante los Tribunales en otros y dando cuenta a la autoridad judicial de todos aquellos hechos de los que tenga conocimiento que pudieran ser, presuntamente, constitutivos de delitos, lo que, por lo demás, constituye una obligación legal a tenor de lo dispuesto en el art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

2. Es verdad que la tutela del orden urbanístico corresponde, en primer término, a los Ayuntamientos. Sin embargo, no se puede obviar que, bien por subrogación, para el caso de inactividad de estos, o de la competencia específica de impugnación para el supuesto de otorgamiento de licencias no ajustadas a derecho, o por la vía del ejercicio de la acción pública, las Administraciones supramunicipales territoriales y, en particular, las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma, pueden y deben ejercer las competencias que les correspondan para la defensa de la legalidad urbanística.

De acuerdo con ello **RECOMENDAMOS** que, salvo en los casos en los que las actuaciones realizadas pudieran ser presuntamente constitutivas delito, en cuyo supuesto deberán comunicarlo directamente a la Autoridad Judicial, siempre que tengan conocimiento de hechos que pudieran suponer una vulneración del régimen jurídico del suelo no urbanizable, lo comuniquen inmediatamente a los Ayuntamientos para que adopten las medidas que consideren pertinentes y, en el caso de que observen inactividad por parte de las Corporaciones Locales, sin perjuicio del pleno respeto a la autonomía municipal, ejerzan las competencias antes mencionadas en orden a hacer respetar la legalidad urbanística.

Asimismo, con este mismo fin **SUGERIMOS** que, sin perjuicio de la colaboración actualmente existente, se estudie por la Consejería de Obras Públicas y Transportes establecer vías de cooperación con el SEPRONA (dependiente de la Guardia Civil), por entender que dada la importantísima labor de policía que están desarrollando en el espacio rural, en orden a preservar los valores ambientales, denunciado las infracciones y delitos que se cometen contra el medio ambiente, se podría extender esa vigilancia a la prevención y, en su caso, denuncia de las posibles comisiones de delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo tipificados en el Código Penal

3. A veces, con motivo de la tramitación de expedientes de queja y, desde luego, según resulta de algunos de los informes recibidos, hemos podido contrastar que los problemas derivados de la inejecución de los planes parciales, o de su ejecución en contra de sus determinaciones, se han visto agravados por el hecho de consolidarse procesos edificatorios, al haberse construido inmuebles residenciales con autorización de los Ayuntamientos.

En consecuencia, no podemos sino **RECOMENDAR** que, conforme a la legislación urbanística, no se otorguen licencias de edificación sin que previamente estén ejecutadas las infraestructuras previstas en los planes, o se garantice su ejecución simultánea. Dicho de otro modo, los Ayuntamientos deben velar porque antes de otorgar una autorización de edificar, la parcela, además de estar situada en suelo clasificado como urbano, tenga, por contar con todos los requisitos que se prevén en aquella legislación, la consideración de solar.

4. Con independencia de la actitud crítica que hemos mantenido en este Informe sobre la posición de muchos Ayuntamientos ante el problema que hemos tratado, sería injusto no ponderar aquellas omisiones, en razón de la crónica insuficiencia de medios personales, técnicos y materiales que padecen la mayoría de estas entidades territoriales y, particularmente los pequeños y medianos municipios.

A la vista de esta realidad de la que no podemos prescindir, si de verdad se quiere afrontar, en los pequeños y medianos municipios, el problema del ejercicio de la disciplina urbanística en un futuro inmediato, **SUGERIMOS** que, por las Diputaciones Provinciales se fomente, e impulse, la firma de convenios de cooperación lo más amplios posibles, a fin de facilitar la más adecuada asistencia técnica y jurídica para el ejercicio de las competencias que, en este ámbito, tienen legalmente atribuidas los Ayuntamientos

Todo ello, sin perjuicio de la colaboración que, asimismo, pueda prestar la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, bien directamente, bien incorporándose a los mencionados convenios.

5. Relacionada con la cuestión anterior, durante la confección de este Informe Especial hemos detectado que existen un gran número de municipios, en nuestra Comunidad Autónoma que, todavía no cuentan con un Plan General o, en su caso, con unas Normas Subsidiarias, constituyendo estos documentos una garantía de ordenación en la clasificación y calificación de suelo, determinación y localización de dotaciones, protección de usos y regulación de su intensidades, etc. Por tal motivo **SUGERIMOS** que, a la vista del inventario de planeamiento existente en la Comunidad Autónoma y previos los contactos oportunos con los municipios que no posean, todavía, un documento urbanístico de esta naturaleza, por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, en colaboración con las Diputaciones Provinciales, se impulse un programa específico de dotación de planeamiento para esos municipios, asumiendo, en función de los recursos y características del municipio, su redacción.

Ello, por cuanto si bien es cierto que en la actualidad la Comunidad Autónoma prevé una serie de ayudas para dotar de planeamiento, en las que se recogen distintos porcentajes de participación en la financiación en función de la población, creemos que se debe diseñar un programa específico en el que se fijen criterios y prioridades de actuación, financiación y plazos para la consecución de aquel objetivo.

6. Una de la cuestiones que se han suscitado, tanto en las Jornadas que se convocaron por esta Institución sobre “Las Urbanizaciones Ilegales en

Andalucía”, como en algunas de las respuestas de los Ayuntamientos, es la necesidad de establecer la mayor colaboración posible de los notarios y registradores con los responsables municipales, a fin impedir que, utilizando técnicas cercanas al fraude de Ley, los responsables de parcelaciones ilegales y de sus adquirentes, terminen por obtener el amparo para registrar fincas agrícolas que encubren este tipo de parcelaciones. El problema no es de fácil solución y a algunas de las cuestiones que se plantean hemos hecho referencia en las valoraciones y en otras partes de este Informe Especial.

De acuerdo con ello, **SUGERIMOS** que, por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se establezcan los contactos oportunos con los Colegios Oficiales de Notarios y Registradores a fin de buscar vías para alcanzar un mayor control y colaboración con los Ayuntamientos que permitan luchar contra las distintas estrategias que se siguen para conseguir la inscripción registral de este tipo de parcelaciones.

7. Para el caso de que algún Ayuntamiento, con objeto de atender a la demanda existente en su término municipal, decida autorizar, en supuestos excepcionales y siguiendo los trámites establecidos en la normativa urbanística, la construcción de viviendas unifamiliares en el suelo no urbanizable, **SUGERIMOS** que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Exigir la plena observancia de las normas de aplicación directa, en lo que se refiere a la tipología de la edificación, respeto al entorno, alturas, etc. Los sectores de localización y los parámetros de ocupación del terreno, distancias a linderos, altura, deben estar muy definidos.

b) Exigir, al menos, que la parcela reúna una superficie adecuada y que, en todo caso, impida que se cree un núcleo de población, debiendo definir el Plan el porcentaje máximo de ocupación de su superficie. En todo caso, deberá respetar los criterios de autorización de edificación en suelo no urbanizable de la propia Legislación del Suelo. Criterios que, dado su carácter excepcional, deben interpretarse con carácter restrictivo.

c) Prever, cuantitativamente, la demanda efectiva y potencial de esta tipología de viviendas y las consecuencias ambientales y territoriales que podría tener su satisfacción. En definitiva, calcular, antes de tomar una decisión arriesgada, sus consecuencias.

d) Al mismo tiempo que se autorizan en determinados lugares este tipo de construcciones, deben realizarse previsiones de prohibición absoluta de edificación en todos aquellos espacios en los que, por sus valores ambientales, rendimiento agrícola, singularidad, carácter histórico, etc., resulte desaconsejable.

8. Teniendo en cuenta la escasez de agua que, históricamente, ha padecido nuestra Comunidad Autónoma, resulta especialmente preocupante la proliferación de pozos ilegales que han surgido, tanto para el riego agrícola, como para el abastecimiento domiciliario. Por ello, **SUGERIMOS** que, por los Organismos de Cuenca y en colaboración con los Ayuntamientos, se realice un inventario de los pozos existentes en Andalucía, estableciendo un programa específico para este fin, destinado a racionalizar el uso y aprovechamiento de estos recursos hídricos, regularizar las prospecciones que fueren legalizables, impedir los usos, clausurando los pozos, en los supuestos en los que por motivos de racionalidad técnica o legalidad resulte lo procedente. Ello, por cuanto no resulta asumible que, en tantas parcelaciones ilegales, se haya vulnerado con absoluta impunidad el

régimen jurídico de las concesiones y autorizaciones de aprovechamientos de aguas y, ante esta situación, no se adopte medida alguna.

Asimismo y dada la explotación no controlada que se realiza de estos pozos para el abastecimiento de agua domiciliario, **SUGERIMOS** que los Ayuntamientos, en colaboración con la Consejería de Salud, asuman la responsabilidad de controlar sanitariamente la calidad de las aguas utilizadas, adoptando, en función de esa tutela, las medidas que fueren procedentes.

9. Respecto de aquellos núcleos de población que se encuentren ubicados en terrenos que, por distintos motivos, no resultan idóneos para garantizar una vivienda digna y adecuada (vgr. riesgo de inundaciones), **SUGERIMOS** que los planes urbanísticos municipales, en coordinación con lo que, en su caso, prevean los Planes Sub-regionales de ordenación del territorio, establezcan sus previsiones respecto del tratamiento que se vaya a dar a estas parcelaciones que, a veces, pudiera implicar el traslado de poblaciones; con este fin en el propio Plan General o Norma Subsidiaria deberá contemplarse, en aras a su ejecución, su coordinación con el Plan de Vivienda que en ese momento esté vigente a fin de aplicar la figura, o figuras, que mejor se adapten a la respuesta que, por los poderes públicos, se deba dar para solucionar el problema.

10. Esta Institución ha tenido conocimiento del contenido de los primeros planes Sub-regionales que, a propuesta de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se han aprobado en Andalucía. En coherencia con ese planeamiento territorial, tenemos que manifestar que el régimen jurídico del suelo no urbanizable no puede entenderse en clave de un territorio localizado de manera individualizada en un sólo término municipal, sino que, por razones obvias, en función de sus características intrínsecas, rendimientos, naturaleza, etc., va a exigir siempre un tratamiento extensivo, con independencia del término municipal en el que, administrativamente, se encuentre situado. Por tal motivo, **SUGERIMOS**:

a) Que por la Comunidad Autónoma se impulse la tramitación y aprobación, de los Planes Sub-regionales de Ordenación del Territorio, a fin de que se establezcan marcos de referencia a los que, en todo caso, han de adaptarse los planes municipales vigentes, o que se aprueben en un futuro.

b) Que las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en orden a la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, y las Normas Subsidiarias, dediquen una atención especialísima al tratamiento que se dé en cuanto a la clasificación del suelo, usos permitidos e intensidad de los mismos en el término municipal a fin de velar por los intereses territoriales supramunicipales que es preciso proteger a la hora de aprobar estas figuras de planeamiento.

11. El respeto al régimen jurídico del suelo no urbanizable es una cuestión que obliga tanto a los poderes públicos como a la sociedad. Sin embargo, distintos Ayuntamientos nos han informado de la escasa conciencia existente, a nivel ciudadano, sobre los perjuicios que se causan con las parcelaciones y construcciones ilegales, hasta el punto de que alguno de ellos nos ha dado cuenta del problema que supone que, cuando han querido afrontar la regularización de las urbanizaciones, se encuentran con la oposición de los propios afectados. Por tal motivo, **SUGERIMOS** que por la propia Consejería, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos se realicen campañas con el fin de concienciar a la ciudadanía sobre la necesidad de proteger estos espacios y las consecuencias que para los intereses generales, y para ellos mismos, se pueden derivar de la vulneración de sus normas de protección.

12. En demasiadas ocasiones el fenómeno de las parcelaciones ilegales se ha visto facilitado por el hecho de que sus promotores y los propios adquirentes saben que, si bien van a tener serias dificultades para contar con unos servicios públicos municipales, no va a ocurrir lo mismo con el suministro de determinados servicios básicos por parte de algunas de las empresas suministradoras; tal ha sido el caso de la Compañía Telefónica, y de las compañías de electricidad. El hecho, a nuestro juicio, resulta escandaloso, pues ante unas infracciones extremadamente graves del orden urbanístico, nos encontramos con una colaboración de empresas suministradoras de servicios públicos que facilitan su consolidación.

Por este motivo, **RECOMENDAMOS** que, a iniciativa de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y de los Ayuntamientos, se establezcan los mecanismos para impedir que se concedan los enganches, o el suministro, en tanto las viviendas no cuenten con las preceptivas licencias, lo que, por lo demás, constituye una garantía para la propia habitabilidad del inmueble. En caso contrario, se debe estudiar la ejecución de acciones de responsabilidad contra tales entidades.

13. En las valoraciones nos hemos referido a la situación de debilidad en la que se encuentran los consumidores, pese a la existencia de un amplio sistema de garantías, cuando se deciden a adquirir un inmueble. Esta situación deriva del desequilibrio existente entre la posición de un consumidor que necesita un bien, y de un promotor que siempre tiene la opción de no vender a quien se muestre exigente con el sistema garantista.

Ante esta situación que, en la práctica, es bastante frecuente, **SUGERIMOS** que de oficio, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y, desde luego, las Oficinas Municipales de Información al Consumidor realicen iniciativas destinadas a comprobar si las empresas inmobiliarias ofertan sus productos respetando todo el sistema garantista de adquisición de bienes inmuebles previsto en la legislación vigente.

14. En cuanto a las urbanizaciones que cuentan con un Plan Parcial aprobado, pero sólo ejecutado en algunas de sus determinaciones, no podemos sino **RECOMENDAR**, para el supuesto de que no haya prescrito el ejercicio de acciones y el promotor sea localizable, que se dicten a la mayor urgencia las órdenes de ejecución procedentes para obligarle a cumplir con las previsiones del Plan, disponiendo, si fuera necesario, de las garantías prestadas para avalar su exacto cumplimiento, y si no fueran suficientes y no asumiera las órdenes dictadas, se acuda a la imposición de multas coercitivas o, en su caso, a la ejecución subsidiaria de las obras necesarias, según la vía que estime más procedente la Corporación.

Cuando por distintos motivos, no sea posible exigir la responsabilidad al promotor, **SUGERIMOS** que por el Ayuntamiento se impulsen acuerdos con los propietarios que, como tales, hayan quedado subrogados en la situación del promotor; utilizando como sistema de ejecución fundamentalmente el de cooperación, por cuanto creemos que, en principio, en tales casos es bastante más viable, que el de compensación, al asumir la Administración directamente, o a través de contratista interpuesto, la ejecución de las infraestructuras, sin perjuicio, lógicamente, de su financiación por los particulares propietarios de la urbanización.

15. Tal y como hemos reflejado en distintas partes de este Informe Especial, su objeto fundamental no se limita sólo a poner de manifiesto, ante los poderes públicos, el problema que suponen tanto las parcelaciones ilegales en suelo no

urbanizable, como la edificación unifamiliar indiscriminada en el mismo, sino también, y sobre todo, el que se adopten medidas, con carácter preventivo, para impedir que esta situación continúe y, finalmente, el que se asuma, afrontándolo, el problema que supone la situación heredada. En coherencia con todo ello, no podemos sino **SUGERIR**:

a) Que ningún municipio inicie procesos de regularización sin que tenga la garantía absoluta de que, por sí mismo, o en colaboración con otros entes de naturaleza y ámbito competencial supramunicipal, va a poder hacer que se respete la legalidad urbanística en el municipio, o en otro caso, si presuntamente se comenten actos delictivos, asuma el compromiso que, al mismo tiempo constituye una obligación legal, de dar traslado de los hechos a la Autoridad Judicial.

b) Cualquiera que sea el criterio que se adopte sobre la regularización de estas parcelaciones, cuenten o no con plan parcial, éste ha de pasar por la exigencia de que se respeten los principios de igualdad y de justa equidistribución de beneficios y cargas urbanísticas, estableciendo las condiciones mínimas de regularización en términos de dotaciones y cesiones públicas y creación de infraestructuras.

c) En relación con las actuaciones que hayan realizado los particulares, que supongan una clara vulneración de la normativa urbanística, y que, en su caso, pudiera dar lugar a la comisión de un delito, si no ha prescrito la acción, no se debe asumir su regularización sin ejercer las acciones legales que correspondan.

d) Como criterio general, son los propios promotores responsables de la situación o, en su caso, los propietarios que se han subrogado en la situación de aquéllos, y que, al menos en el caso de las parcelaciones ilegales adquirieron a un precio determinado, precisamente por las infradotaciones que tenían las parcelas y la ilegalidad de su configuración y venta, los que deben asumir, esencialmente, el coste de los procesos de regularización y la conservación y mantenimiento, una vez regularizadas, impidiendo con ello que sean el resto de los vecinos (que nada tuvieron que ver con estos procesos) quienes tengan que asumir unas cargas que no les corresponden.

Ello, sin perjuicio de que respecto de aquellas unidades familiares que se encuentren en una situación de especial precariedad económica y social, habrá que buscar, como ya hemos manifestado, vías de apoyo financiero para que puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

16. Aunque tenemos conocimiento de que la Consejería de Obras Públicas y Transportes no es favorable a la aprobación de una ley singular que contemple la regularización de estos procesos, hecho éste que respetamos, aunque fuera el criterio recomendado en su día por el equipo que dirigió los trabajos sobre la catalogación de las parcelaciones urbanísticas en el medio rural Andaluz, **SUGERIMOS** que, no obstante ello, se debe reflexionar sobre la oportunidad de la misma, con la finalidad, entre otras, de garantizar unas condiciones mínimas e igualitarias de regularización en todo el territorio de la Comunidad, crear figuras de planeamiento flexible, que permitan asumir esas legalizaciones, y establecer un programa y oficinas para su ejecución en aquellos municipios que necesiten un especial apoyo para asumir este problema, o bien sobre la conveniencia de darle un tratamiento más extenso del que, actualmente, se prevé en el borrador del Anteproyecto de la nueva Ley del Suelo de Andalucía, en el que se dedican dos preceptos a esta cuestión.

17. Tanto en el supuesto de que se acepte, finalmente, la aprobación de una normativa de esta naturaleza, como en el de que sea rechazada esta proposición,

deberán ser los propios Planes Generales o, en su caso, Normas Subsidiarias, los que contemplen las vías de regularización, ya sea recalificando el suelo (si por sus características constituye la vía más idónea) o previendo y, posteriormente, aprobando Planes Parciales o, en su caso, Planes Especiales de mejora del medio físico, o cualquier otro tipo que se considere conveniente para asumir este problema.

Lo que sí creemos, en todo caso, es que la situación heredada debe ser, con todos los condicionantes que se mencionan en este Informe Especial, contemplada en el planeamiento municipal.

Sin perjuicio de ello, habrá supuestos en los que será, completamente, desaconsejable la regularización del núcleo de población, ya por estar ubicado en terrenos completamente inadecuados (vgr. terrenos inundables), ya porque se trate de núcleos de escasa entidad que están afectando a bienes de naturaleza jurídica pública que pueden tener un uso, más rentable socialmente, o que, por otras causas, no se estime conveniente ni deseable su permanencia. Para estos casos **SUGERIMOS** que, a través de las figuras contempladas en el III Plan Andaluz de Vivienda, se prevea, desde la planificación, su traslado a otros lugares del término municipal que resulten adecuados, donde se construyan o alojen estas familias, a fin de atender sus necesidades de vivienda.