



2.2.8. Urbanismo y ordenación del territorio

2.2.8.1.1. Planeamiento urbanístico

En relación al **planeamiento urbanístico**, en el presente ejercicio hemos tramitado numerosas quejas en las que se muestra la disconformidad de sus promotores con el planeamiento que se propone desde el Ayuntamiento, siendo en algunos casos el objeto de la protesta, meras intenciones y declaraciones institucionales que no se traducen en la modificación de planeamiento de forma efectiva.

Destacar, a este respecto, la queja 24/3842, en la que el interesado solicita el cambio de planeamiento urbanístico para una parcela de su propiedad que, estando calificada como dotacional, no se destina al uso establecido por el planeamiento por falta de gestión urbanística de los poderes públicos responsables.

En materia de planeamiento no han sido muchas las actuaciones de esta Defensoría, y de las que han sido planteadas en el año 2024, destacamos aquellas que reclaman el cumplimiento de los **procesos de participación ciudadana** y, en concreto, la falta de respuesta de la administración en los **trámites de consulta ciudadana**.

Esta es una de las cuestiones que aparece en las quejas relativas a deficiencias en la tramitación de actos preparatorios del procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento, ya sean generales o de desarrollo. Tal ha sido el caso planteado en la queja 23/5997.

Asimismo, se denuncian las dificultades para obtener información y participar en modificaciones de planeamiento, o la falta de respuesta de la administración a las propuestas presentadas o las alegaciones formuladas.

En la queja 24/6761 solicitamos informe al Ayuntamiento de Almuñécar ante la falta de contestación en la tramitación de la solicitud de los interesados que habían solicitado la recepción de la urbanización apelando a jurisprudencia existente.

El Ayuntamiento de Almuñécar remitió informe en el que concluía:

"(...) las Entidades Urbanísticas de Conservación establecidas normativamente en el PGOU-87 vigente de Almuñécar, y entre ellas la de (...), deben entenderse como entidades urbanísticas colaboradoras, de constitución obligatoria, según lo señalado en la normativa de dicho instrumento de planeamiento general municipal y, por tanto, someterse a lo anteriormente señalado, habiendo previsto el citado Plan General de Ordenación Urbana dicha constitución por razones de sostenibilidad económica para la conservación de las obras de urbanización de sus respectivos ámbitos".

Son numerosas las quejas en trámite, únicamente a los efectos de que la Administración diera una respuesta expresa a los escritos presentados. En este sentido, nos dirigimos al citado Ayuntamiento interesando la necesidad de resolver expresamente, sin más dilaciones, dichos escritos, informándonos al respecto.

El incumplimiento de **destinar efectivamente los terrenos al uso previsto en el planeamiento** motivó la queja [23/4577](#) [23/4577 BOPA], en la que la persona promotora denunciaba el incumplimiento en materia de planeamiento de destinar al uso previsto determinados espacios libres.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento de Sevilla solicitando información sobre *"las actuaciones realizadas o pendientes de realizar, en la adecuación y acceso a la plaza (...), teniendo en consideración que ya ha sido objeto de esta Defensoría en la Queja 10/5189 y dictada Resolución del Director General de Movilidad, de fecha 6 de noviembre de 2012, mediante la cual se requirió a la Comunidad de Propietarios la legalización de la actividad mediante la solicitud de los preceptivos permisos, así como la retirada de la cadena."*

El Ayuntamiento nos respondió enumerando las actuaciones a realizar en materia de disciplina y la información trasladada al vecindario sobre la prohibición de hacer uso de aparcamiento en las zonas libres.



Otro grupo de quejas relacionado con el ámbito urbanístico lo constituyen aquellas que denuncian las dificultades para la reparación de caminos de acceso a aldeas de núcleo principal. Como la queja 23/0184.

También se han recibido reclamaciones respecto de los itinerarios peatonales que requieren proyectos de reurbanización de sistemas generales de la red viaria.

Han sido numerosas las quejas relativas a la falta de cumplimiento del deber de edificación y la inclusión del solar en el registro municipal de solares y edificaciones ruinosas, como instrumento impulsor de la actividad inmobiliaria para evitar la especulación.

Por otra parte, se denuncia con frecuencia el **mal estado de conservación de solares e inmuebles** que perjudican a terceros -queja [23/8030](#) [23/8030 BOPA], queja 24/6747- con los consiguientes perjuicios al vecindario colindante, que se ve afectado por las deficientes condiciones de seguridad y salubridad de solares, terrenos y construcciones.

Ha habido un incremento importante en el número de quejas relativas a esta problemática en el ámbito rural, a lo que se une la falta de capacidad de los ayuntamientos pequeños para ordenar subsidiariamente las obras pendientes de ejecución por la propiedad incumplidora y en muchos casos ausente.

En relación al cumplimiento del deber de conservación destacar el Artículo 144 de la ley vigente en materia de urbanismo que señala:

«1. Las personas propietarias de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público y demás que exijan las leyes, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, aunque para ello sea necesario el uso de espacios libres o de dominio público, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad o uso efectivo. El deber de conservación y rehabilitación integra igualmente el deber de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

Para el caso de construcciones y edificaciones, este deber alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación, estando condicionado, asimismo, por el alcance de las obras autorizables en virtud del concreto régimen jurídico en que se encuentren.

2. Los Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones recogidas en el apartado 1. El incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación facultará al Ayuntamiento para la ejecución subsidiaria de las correspondientes obras, así como para la imposición de hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual. Su importe, en cada ocasión, será del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros»

A este respecto, el cumplimiento del deber de conservación se complica cuando va asociado a otra problemática compleja, como es la existencia de construcciones que presentan **restos de amianto** y requieren, por tanto, de la utilización de empresas especializadas y protocolos específicos para su retirada.

Tal ha sido el caso planteado en la queja 22/4837, en la que un Ayuntamiento de Sevilla ha ordenado la retirada de un tejado que contenía fibrocemento en base a las siguientes consideraciones:

“El uso de productos que contengan las fibras de amianto mencionadas en los puntos 4.1 y 4.2, que ya estaban instalados o en servicio antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Orden, seguirá estando permitido hasta su eliminación o el fin de su vida útil.”

A falta de una normativa precisa, la resolución del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2013, sobre los riesgos para la salud en el lugar de trabajo relacionados con el amianto y perspectivas de eliminación de todo el amianto existente (2012/2065(INI)), “los materiales con amianto (MCA) poseen habitualmente un ciclo de vida de entre 30 y 50 años”.

Según información técnica especializada procedente del Centro Nacional de Nuevas Tecnologías, en el caso del fibrocemento, se estima que la vida útil puede alcanzar alrededor de 30-35 años, contando desde que se



fabrica el producto, puesto que pasado ese tiempo iría perdiendo propiedades y deteriorándose. No obstante, ese tiempo es variable, es una estimación que puede verse afectada por otros parámetros como, por ejemplo, las condiciones a las que se haya visto expuesto ese material, que podrían reducir el tiempo de vida útil del producto.

Esta información es precisa, con nivel técnico suficiente, para saber el fin de la vida útil del fibrocemento, que no es otro que el comprendido entre 30 a 35 años. Esta vida útil puede verse reducida por el estado en que se encuentre el material debido a causas meteorológicas graves (tornados, vientos fuertes, terremotos, etc.) o al mal manejo.

Además, por la disposición adicional 14.ª de la Ley 7/2022, se entiende que el Ayuntamiento, en aras de eliminar las instalaciones con amianto que produzcan riesgo a la seguridad de las personas, así como para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, podrá dictar órdenes de ejecución para cumplir los deberes urbanísticos derivados del artículo 144.1 de la LISTA.

Por ello, tratándose de un caso de afectación especial a terceros, ya que la pendiente de la cubierta vierte hacia patio interior habitable de la finca colindante, a los signos de rotura observados en la cubierta y a fin de evitar un riesgo para la salud, informo de la orden de retirada de la cubierta citada, con las debidas medidas de seguridad, tal como establece el Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto.

Por ello, considero debe instarse a la propiedad de la finca en cuestión a realizar la siguiente actuación:

- La retirada de la cubierta completa de fibrocemento, previa la tramitación de la correspondiente licencia municipal de obras, y correcta gestión de los residuos generados”.

2.2.8.1.2. Disciplina urbanística

Un número importante de las quejas recibidas en materia urbanística son encuadrables dentro del ámbito de la **disciplina urbanística**, pero su importancia en la labor de este área no es sólo cuantitativa, sino cualitativa, ya que en algunos casos los asuntos tratados plantean afecciones de carácter penal, con lo que ello implica. El motivo más frecuente de estas quejas es la inactividad de la administración ante denuncias ciudadanas, ya sea por la realización de obras sin licencia o por obras que no se ajustan a la licencia concedida en suelo urbano.

En este apartado, son numerosas las quejas en las que se advirtió **pasividad municipal**. Mencionaremos, a título de ejemplo, la que denunciaba el uso de locales comerciales como viviendas sin contar con las adecuadas condiciones de habitabilidad y seguridad; la apertura de puerta a un patio común y su uso privativo por un establecimiento de hostelería; obras sin licencia que, además, invadían el dominio público; consolidación de una parcelación irregular en la que se siguen desarrollando construcciones; ausencia de impulso a expediente de protección de la legalidad urbanística; construcciones sin licencia en suelo no urbanizable; construcción en azotea de edificio que causa perjuicios al vecindario de los pisos inferiores, etcétera.

Debemos relatar la queja [22/8588](#), incoada de oficio y relativa a la formulación de inventario de edificaciones irregulares en el suelo rústico de Andalucía, en la que esta Institución ha venido mostrando en sus sucesivos Informes Anuales al Parlamento de Andalucía y en algunos Informes Especiales y Jornadas, así como en las quejas que incoa de oficio o tramita a instancia de parte interesada, su preocupación ante las graves agresiones que se vienen perpetrando en nuestro territorio contra el suelo rústico como consecuencia de la ejecución de obras y edificaciones no autorizadas con el importante daño, en muchos casos irreparable, que ello conlleva para sus valores naturales, medioambientales y agrícolas.

En la Exposición de motivos del [Decreto-ley 3/2019](#), de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se hacía constar que:

«De los datos obtenidos para la elaboración del «Análisis- diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía», en mayo de 2009 por la Consejería con competencias en materia de urbanismo, y de análisis aproximativos del territorio andaluz en desarrollo de los distintos Planes Generales de Inspección, plasmados en información georreferenciada de la actividad inspectora durante el período 2009 -2019, se puede concluir que de un total de unas 500.000 edificaciones existentes en suelo no urbanizable en Andalucía,