2.2.8.1. Urbanismo

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, alrededor de 300.000 edificaciones son irregulares, de las cuales tan sólo han sido declaradas en asimilado a fuera de ordenación y por consiguiente han podido acceder a los suministros básicos en condiciones mínimas de seguridad y salubridad, un 26% de dichas viviendas.*

> *Cuestiones de salubridad, con la creciente contaminación de los acuíferos, de seguridad o de enganches ilegales de energía, entre otros, son los que están marcando el devenir de estos ámbitos en los que la ingente aglomeración y el crecimiento de edificaciones parecen no tener límite alguno».*

Estas actuaciones irregulares -si queremos evitarlas o, al menos, paliar sus consecuencias- necesitan una rápida respuesta por parte de los poderes públicos, sin desdeñar las actuaciones que con carácter preventivo se pudieran realizar, a fin de que estas edificaciones no se consoliden y permanezcan, dado el daño que suponen para los intereses generales.

No caben respuestas tardías, puesto que la intervención, cuando se está iniciando una construcción o parcelación ilegal, resulta mucho más eficaz y positiva.

Se da la circunstancia de que estos atentados a importantes valores naturales se producen, en muchos casos, en pequeños municipios de nuestra geografía que han podido preservarlos hasta el momento pero que, como se desprende de la mera observación, también se encuentran presionados por una especulación urbanística depredadora.

La ausencia de una adecuada respuesta a estas agresiones por parte de los responsables municipales de estas pequeñas localidades cabe atribuirla, por un lado, a la insuficiencia de medios técnicos y personales que padecen, pero tampoco cabe desdeñar que, en muchos supuestos, la cercanía y las relaciones cotidianas de vecindad entre las autoridades locales y los infractores hacen difícil y complejo que se impongan y ejecuten las sanciones y las demoliciones que puedan resultar procedentes.

La Ley 7/2021,de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) afronta con más determinación la solución de los problemas existentes respecto a edificaciones irregulares en suelo rústico que la prevención de que no aparezcan otras nuevas. En este sentido, consideramos que **la disciplina preventiva es tan recomendable o más que la punitiva** y a este respecto, potenciar la figura de los planes de inspección autonómicos y municipales nos parece determinante.

Por todo ello, se ha incoado una queja de oficio, encaminada a plantear a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, a las 8 Diputaciones Provinciales Andaluzas, y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, su parecer, respecto de las siguientes cuestiones:

Conveniencia de la realización de un único inventario del suelo rústico de Andalucía o, en su defecto, uno por cada una de las ocho provincias andaluzas, impulsado bien por la propia Consejería competente en la materia o por las Diputaciones provinciales, directamente o en colaboración con la CCAA, que se actualizara periódicamente, utilizando medios técnicos ya existentes como el Ortofoto del PNOA o por elaboración propia, que contendría la relación de las edificaciones, asentamientos, parcelaciones y demás actuaciones que deberían ser objeto de la potestad de disciplina o, en su caso, de legalización o reconocimiento, de conformidad con la normativa territorial y urbanística de aplicación con un seguimiento periódico de las alteraciones producidas en todo el suelo rústico de Andalucía.

Los datos obtenidos de dichos inventarios servirían de apoyo para la suscripción de futuros convenios de colaboración entre las administraciones implicadas y para la elaboración de los Planes Municipales y Autonómicos de Inspección Urbanística y de apoyo a los Inspectores municipales y a los,Cuerpos de Inspectores y Subinspectores autonómicos para el desarrollo de su labor profesional.

Pero también son objeto de numerosas quejas los expedientes de **restauración de legalidad urbanística**, su incumplimiento y la petición de ejecución subsidiaria de la administración pública en suelo rústico. En este sentido el Título VIII de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, puede dar solución a muchas de las agrupaciones de edificaciones irregulares cuya demanda principal es el acceso a los servicios básicos de abastecimiento y saneamiento de agua, mediante los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial.

2.2.8.1.3. Gestión urbanística

Respecto a la **gestión urbanística**, entendida como el conjunto de procedimientos establecidos en la legislación urbanística para la transformación del uso del suelo, y especialmente para la urbanización de éste, de acuerdo con el planeamiento, se han recibido quejas que plantean los problemas asociados a la paralización injustificada de expropiaciones urbanísticas; la dilación injustificada en los plazos de las expropiaciones; deficiencias en la ejecución de los proyectos de urbanización; falta de ejecución de planeamiento urbanístico en los plazos programados; inactividad municipal en la dotación efectiva de los equipamientos y zonas verdes; y, por último, vinculado a los procesos de gestión urbanística hay numerosas quejas por falta de suministro de servicios básicos (agua, luz, etc).

A destacar la queja relativa a la discordancia en el ancho de las calles entre el proyecto de urbanización aprobado y el realmente ejecutado.

Por último, no suelen ser infrecuentes las quejas relativas a la **falta de personal en el ámbito urbanístico de gestión** que se traducen en retrasos en la tramitación de los procedimientos correspondientes con el consiguiente perjuicio para las personas interesadas.

En lo que se refiere a **rehabilitación y regeneración urbana**, hemos recibido quejas en las que se reclama la mejora y recualificación de las barriadas; se denuncia el mal estado de conservación de plazas y calles importantes de la ciudad consolidada; se reclama la inactividad municipal en el abandono de la edificaciones; e incluso hemos recibido una queja que reclama la rehabilitación y regeneración urbana como instrumento para la lucha contra la despoblación.

Una mención especial merecen las **urbanizaciones irregulares** que, si bien no siempre están incluidas en el ámbito de la gestión urbanística, sí están necesitadas de una respuesta del planeamiento urbanístico y, en algunos casos, de planes de ordenación del territorio. En estos supuestos hay implicaciones del Plan de Ordenación del Territorio de la Janda y Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

2.2.8.2. Ordenación del territorio

En cuanto a la ordenación del territorio, si bien concretamente no hay quejas que invoquen esta materia, no es menos cierto que numerosas quejas en las que reclaman el servicio de abastecimiento y saneamiento de agua tienen una implicación directa en la ordenación del territorio en la que se enmarcan. Como la queja 24/8015, en la que numerosos vecinos solicitan el inicio de la modificación puntual del PGOU para su integración ambiental, territorial y paisajística y para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, y establecer infraestructuras comunes de servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, así como de telecomunicaciones.

2.2.8.3. Obras públicas

El estado de tramitación de procedimientos expropiatorios es causa frecuente de la presentación de quejas ante esta Institución, y 2024 no ha sido una excepción al respecto. Destacan de entre las cuestiones planteadas las referidas a los retrasos en la determinación o el abono del justiprecio.

Con frecuencia nuestra intervención en estas quejas se ve interrumpida tras conocer que las personas promotoras de las mismas han acudido a la vía judicial para solventar su desacuerdo con la adminis-