



2.2.8.3. Urbanismo

2.2.8.3.1. Planeamiento urbanístico

En materia de planeamiento, aunque no han sido muchas las planteadas en el año 2023, destacamos aquellas que reclaman el cumplimiento de los procesos de participación ciudadana y, en concreto, la respuesta de la administración en los trámites de consulta ciudadana.

Son numerosas las quejas en trámite, únicamente a los efectos de que la Administración de una respuesta expresa a los escritos presentados, en este sentido.

2.2.8.3.2. Disciplina Urbanística

En esta materia es, sin lugar a dudas, en la que nos formulan una mayor cantidad de quejas y en las que se suscita la necesidad de formular resoluciones a las administraciones públicas competentes afectadas.

Debemos relatar la [queja 22/8588](#), incoada de oficio, en relación con la necesaria elaboración de inventarios de edificaciones irregulares en suelo rústico. Una queja que plantea una cuestión en la que esta Institución ha venido insistiendo en los informes anuales al Parlamento de Andalucía y en algunos informes especiales y jornadas, ya que entendemos que la actualización de estos inventarios resulta esencial 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.

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 georeferenciada 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.»

Si queremos evitar o, al menos, paliar las consecuencias de estas construcciones irregulares en suelo rústico, es necesario que se produzca una rápida respuesta por parte de los poderes públicos cuando se tenga noticias del inicio de las obras, a fin de que estas edificaciones no se consoliden.

En este ámbito no caben respuestas tardías, puesto que la intervención resulta mucho más eficaz cuando se está iniciando una construcción o parcelación ilegal, que cuando la misma ya se ha consolidado.

Se da la circunstancia de que estos atentados a importantes valores naturales se producen, en muchos casos, en pequeños municipios de nuestra geografía que se encuentran cada vez mas 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, en buena medida, a la insuficiencia de medios técnicos y personales que padecen, pero sin desdeñar la influencia que muchas veces tiene en estos procesos la cercanía y las relaciones cotidianas de vecindad entre las autoridades locales y los infractores. Una realidad que hace difícil y compleja la imposición y ejecución de las sanciones, y todavía mas la ejecución de las órdenes de 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, en la [queja de oficio 22/8588](#), nos hemos interesado por conocer el parecer de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, las 8 Diputaciones Provinciales Andaluzas, y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, 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.

Estos inventarios serían impulsados bien por la propia Consejería competente en la materia o por las Diputaciones provinciales, directamente o en colaboración con la CCAA y se actualizarían periódicamente utilizando medios técnicos ya existentes como el Ortofoto del PNOA o por elaboración propia.

Los inventarios contendrían 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.

Incluirían 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.

En este sentido hemos de mencionar la Orden de 31 de agosto de 2023, por la que se aprueba el Plan General de Inspección Territorial y Urbanística para el cuatrienio 2023-2026, que tiene como objetivo garantizar el uso racional del territorio, favoreciendo la ciudad compacta y evitando la dispersión de usos residenciales ilegales a través del control de actos que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes.

Para el cumplimiento de este objetivo entendemos que puede ser de enorme utilidad 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.

En este sentido las quejas [22/1900](#), [22/2706](#), [22/7465](#), [23/1747](#), [23/6192](#), [21/3158](#), [21/7777](#), [22/8346](#), [23/1355](#), [23/4314](#).

Por otro lado en materia de disciplina urbanística hemos detectado que determinados municipios no inician expediente sancionador una vez constatado el hecho infractor, limitándose a tramitar, en su caso, el expediente de restauración de la legalidad urbanística. Así la queja [22/4462](#).

Esta práctica irregular, que genera sensación de impunidad en los infractores, puede ser objeto de tratamiento en una próxima queja de oficio, a efectos de comprobar si se trata de una irregularidad en una corporación municipal concreta o, por el contrario, se presenta como una práctica más extendida en el ámbito municipal.

Han sido numerosas las quejas relativas al **deber de conservación**. La Ley impone a los propietarios y usuarios la obligación de seguir las instrucciones de mantenimiento. En efecto, el art. 16 de la LOE dispone lo siguiente: «1. Son obligaciones de los propietarios conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento, así como recibir, conservar y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que ésta cuente.»

El art. 7 de la misma LOE se refiere al “libro del edificio” y a la documentación de la obra ejecutada, que permitirá a los usuarios del edificio conocer las condiciones de uso del propio edificio y de sus elementos o instalaciones, emprender las necesarias operaciones de mantenimiento, prolongando su vida útil y evitando el deterioro irreversible de sus elementos, o llevar a cabo obras de reforma o rehabilitación con el conocimiento cierto de las condiciones en que se encuentra el edificio o se efectuó su construcción.



Por lo que se refiere a la Ley de Propiedad Horizontal, la obligación de realizar las obras necesarias en el edificio se contempla en el art. 10,1 LPH, que dispone: «Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad»

La LISTA dedica un capítulo de su articulado para configurar el deber de conservación y rehabilitación.

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.

Los Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones.

La nueva ley aborda nuevos conceptos como el deber de mantenimiento en las condiciones relativas a funcionalidad, accesibilidad, eficiencia energética, turísticos, culturales y de mejora del medio urbano.

En este sentido las quejas 22/8259, 23/4466, 23/5387 y 23/6125.

También estamos recibiendo numerosas quejas relativas a la limpieza de solares y su mantenimiento en las debidas condiciones de conservación, así las quejas 23/2985, [23/3563](#), 23/3565 y 23/4434.

2.2.8.3.3. Gestión urbanística

Entramos en materia de 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 urbanístico.

En este aspecto debemos destacar la enorme dificultad que supone la **gestión de unidades urbanísticas por el sistema de compensación**. Se trata de un sistema de ejecución urbanística indirecto, en el que son los propietarios quienes aportan los terrenos de cesión obligatoria y se realizan las obras de transformación a su costa en los términos y condiciones que determine el plan.

Hemos detectado la demora en la gestión mediante este sistema, el fraude, la pasividad en el cumplimiento de la obligación de constituirse en junta compensación, y, por último y no menos importante, la falta de respuesta municipal ante los incumplimientos iniciando la sustitución del sistema de gestión.

En este sentido las quejas 23/4392, 23/8228 y 23/7568.

2.2.8.3.4. Responsabilidad patrimonial y silencio en materia urbanística

En materia de responsabilidad patrimonial como consecuencia del ejercicio de la actividad urbanística las quejas 23/3289, 23/0989 y 22/7097.

Por lo que respecta al silencio mantenido por las administraciones locales en materia urbanística y como es habitual, han sido numerosas las quejas que en 2023 se han presentado ante esta Defensoría y que solemos admitir a trámite únicamente a los efectos de que la administración afectada, normalmente ayuntamientos al ser los titulares de la competencia municipal urbanística, den respuesta expresa a los escritos presentados por las personas afectadas, es decir, sin entrar en el fondo de las cuestiones planteadas, al mismo tiempo que recordamos la necesidad de resolución expresa, rogando que nos informen al respecto.