

2.2.8. Urbanismo y ordenación del territorio

2.2.8.1. Introducción

El concepto de sostenibilidad como modelo territorial y urbanístico, recogido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en concreto los objetivos 11 y 13, supone la configuración de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Resulta pertinente relacionar los objetivos de desarrollo sostenible con los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía recogidos en nuestro Estatuto, en particular el objetivo 11 de ODS con los objetivos 7 y 8 del artículo 10.3 que disponen:

«La Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

- ▶ *7. La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.*
- ▶ *8. La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural.»*

Por otra parte el Objetivo 11 de Naciones Unidas señala: «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».

Las innovaciones normativas del año 2022 han sido cruciales, considerando que el 22 de diciembre de 2022 resultó publicado en el BOJA la convalidación del Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

De este modo se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación, de 10 de agosto de 2022, que se concretan en una interpretación y aplicación de los preceptos cuestionados conforme a la legislación estatal que resulta afectada, lo que se completa, respecto a concretos artículos de la ley, con el compromiso de promover una iniciativa legislativa y de incorporar los criterios interpretativos en su desarrollo reglamentario.

Como señalábamos en los Informes Anuales de 2020, 2021 y 2022 la discrepancia suscitada sobre la constitucionalidad 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, quedó sustanciada en el seno de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en la que mediante acuerdo publicado por resolución de 4 de marzo de 2021, los compromisos adoptados por la Comunidad Autónoma han sido plasmados en el texto articulado de la LISTA.

En relación al compromiso de la Administración General del Estado de establecer en la Ley de Costas una regulación específica sobre el plazo de prescripción de las acciones en la zona de influencia del litoral, ha sido resuelto de forma transitoria (Disposición Transitoria Sexta de la LISTA) fijando el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral en 6 años, hasta que se produzca una regulación específica en la legislación básica en materia de costas. Hasta el momento la Administración General del Estado no ha instado la correspondiente iniciativa legislativa.

Un gran número de quejas de las presentadas en años anteriores, principalmente en 2022, hemos continuado con su tramitación a lo largo de 2023, dado que muchas veces el curso de estos expedientes se dilata en el tiempo y para su resolución requieren de procedimientos administrativos complejos que conllevan múltiples trámites.

En relación al planeamiento urbanístico y el complejo sistema de tramitación en los sucesivos planes generales, hemos de destacar la queja 22/2226 donde queda patente el esfuerzo tanto de la administración urbanística como de los particulares afectados y promotores, en la diligencia debida en el cumplimiento de sus deberes para la prosperidad de los condicionantes urbanísticos del planeamiento.

Las carencias en los procesos de participación ciudadana 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. Igualmente se denuncian dificultades para obtener información y participar en modificaciones de planeamiento, obteniendo el silencio de la administración como respuesta.

También se denuncian dificultades para obtener información en materia de infraestructuras viarias.

Así mismo, se dan casos de reclamaciones respecto de los itinerarios peatonales que requieren proyectos de reurbanización de sistemas generales de red viaria.

Han sido numerosas las quejas relativas al cumplimiento del deber de edificación y la inclusión de algún 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 colindantes que se ven afectados por las deficientes condiciones de seguridad y salubridad de los mismos.

Es en esta materia de disciplina urbanística en la que recibimos un gran número de quejas, pero su importancia en la labor de este área no es sólo cuantitativa sino cualitativa, ya que en algunos casos resultan afecciones de carácter penal, con lo que ello implica. El motivo más frecuente es la inactividad de la administración ante denuncias ciudadanas ya sea por obras sin licencia o por obras que no se ajustan a la licencia concedida en suelo urbano.

En este apartado, son numerosas las quejas tramitadas por esta Defensoría en las que se advirtió pasividad municipal. Mencionaremos el caso del 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.

En el presente ejercicio hemos avanzado en la queja incoada de oficio, [queja 22/8588](#), relativa a la formulación de inventario de edificaciones irregulares en el suelo rústico de Andalucía, dada la enorme 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.

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.

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, también ha sido objeto de quejas durante 2023.

Así se 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.

En lo que se refiere a rehabilitación y regeneración urbana, hemos recibido quejas en las que se reclama la mejora y recalificación 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 una de las quejas 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.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial como consecuencia del ejercicio de la actividad urbanística, las quejas se centran en la falta de tramitación administrativa de los expedientes, así como daños como consecuencia de la falta de conservación de la vía pública.

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 ejemplo la queja 23/2475, en la que numerosos vecinos solicitaban el inicio de la tramitación del Plan Especial de Adecuación Ambiental y Territorial. Plan que tiene por objeto **identificar y delimitar una agrupación de edificaciones irregulares** con la finalidad de establecer las medidas necesarias para su integración ambiental, territorial y paisajística y para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población. Este Plan permitirá establecer infraestructuras comunes de servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, así como de telecomunicaciones.

A este respecto hemos de hacer referencia a la Orden de 25 de enero de 2023 (BOJA núm. 30 de 14 de febrero de 2023), de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, que ha aprobado la Convocatoria para el ejercicio 2023 de las ayudas previstas en la Orden de 16 de mayo (BOJA núm. 96 de 23 de mayo de 2022) por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en concurrencia competitiva, destinadas a la redacción de planes especiales de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares.

De esta manera se conceden ayudas para la redacción de los planes de adecuación ambiental y territorial de 34 agrupaciones de edificaciones irregulares, que permitan dotar de infraestructuras básicas de saneamiento, agua y electricidad que garanticen las condiciones mínimas de seguridad, salubridad y calidad ambiental.

Según declaraciones de la Consejera competente en la materia "se prevé que estos planes especiales benefician a 6.208 edificaciones irregulares, según las estimaciones que han facilitado en su petición los propios solicitantes", lo que supone el inicio de la regularización de las "alrededor de 300.000