

16 URBANISMO

16.1 PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística

Entre las irregularidades administrativas habituales se encuentran la demora excesiva en la tramitación, tanto en planeamiento como en gestión urbanística y en resolver recursos o contestar los escritos presentados, la carencia de previsión de los servicios urbanísticos básicos y las deficientes infraestructuras.

Un ejemplo de retrasos injustificados en materia de planeamiento es el que denunció el presidente de una comunidad de propietarios de una urbanización en una pedanía del Municipio de Castro Urdiales (Cantabria). Había presentado un Estudio de Detalle en 2013 y tres años después ni siquiera conocía el estado de su tramitación y ello a pesar de las numerosas instancias presentadas. El **Ayuntamiento de Castro Urdiales** informó que ignoraba los motivos por los que no se había tramitado dicha solicitud, pero que una vez había recibido la petición de esta institución había procedido a su aprobación inicial y a someterlo a información pública. Se dieron por finalizadas las actuaciones tras recibir un nuevo escrito del ciudadano en el que comunicaba que la Administración finalmente había desbloqueado la tramitación del Estudio de Detalle (16005157).

Otro supuesto que ocupa a esta institución desde 2015 es el retraso en la aprobación de la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) para facilitar la mejora energética y la protección acústica de los edificios. Varios propietarios de viviendas de un mismo edificio compuesto por varios portales denunciaron que el **Ayuntamiento de Madrid** había iniciado procedimientos sancionadores contra ellos por la instalación de persianas exteriores en los «miradores» de sus viviendas. Dicha instalación, al ser exterior, no está permitida por el PGOUM. Esta institución advirtió a los comparecientes que ante la ejecución de obras contrarias a la normativa, la Administración no solo tiene que incoar un expediente sancionador, sino también restaurar la legalidad urbanística infringida y, en algunos casos, ello implica la demolición de lo construido por incompatibilidad con la normas, en este caso la retirada de las persianas exteriores. Ahora bien, se solicitó al ayuntamiento que diera su parecer sobre la posibilidad de modificar el plan en este punto, sobre la base de criterios de eficiencia energética aducidos por los reclamantes.

La Administración municipal confirmó que, a la vista de las recomendaciones de eficiencia energética impulsadas en el marco normativo europeo y español, se encontraba en tramitación la modificación de las Normas Urbanísticas del PGOUM para facilitar la mejora energética y la protección acústica de los edificios, con el objeto de crear condiciones que faciliten la adopción de soluciones pasivas, que permitan mejorar la eficiencia energética de los edificios existentes y su protección acústica en las obras de rehabilitación. Por lo tanto, se trata de mejorar sus condiciones de habitabilidad, calidad y sostenibilidad. En la actualidad, las actuaciones se encuentran suspendidas a la espera de que el Ayuntamiento de Madrid confirme la aprobación definitiva del documento por la consejería competente en materia de ordenación urbanística (por todas, 15004718).

Un caso mencionado ya en informes anteriores es el retraso de la gestión urbanística de una unidad de ejecución en Leganés (Madrid). El interesado es propietario de un local comercial en una galería de alimentación que lleva cerrada y sin actividad desde hace más de treinta años. El Plan General de Ordenación Urbana prevé su demolición, incluyéndose dicho espacio, en una unidad de ejecución a desarrollar a través de un Estudio de Detalle y por el sistema de compensación. Desde 2008 viene solicitando al **Ayuntamiento de Leganés** que impulse el desarrollo del ámbito. En 2015 se sugirió a dicha Administración local que sustituyera el sistema de actuación por compensación a otro de gestión pública (expropiación) o mixta (cooperación), al haber incumplido los propietarios sus deberes en los plazos establecidos por el planeamiento para desarrollar la unidad. El ayuntamiento informó que tras estudiar la posibilidad de iniciar un expediente de expropiación, la fragmentación de la propiedad, el aumento de plazas de aparcamiento en la zona y la creación de nuevos espacios libres en el centro hicieron que no se considerara una actuación urbanística prioritaria.

Esta institución considera que, a pesar de las carencias económicas que afectan a las Corporaciones Municipales, deben agotar sus esfuerzos para atender demandas ciudadanas que como esta, tampoco fueron atendidas en los años de bonanza económica. Lo que se pretendía era que el ayuntamiento adoptara las medidas precisas para promover la completa gestión urbanística de esta unidad, incluso mediante la determinación de algún sistema de iniciativa pública, de forma que se garantizara la transformación del suelo, en los términos previstos por el planeamiento general en el municipio. El ayuntamiento está obligado a planificar de forma que las unidades de ejecución determinadas tengan unas condiciones de desarrollo viables y se evite la situación de paralización como la que ha sido objeto de estas actuaciones. La **Sugerencia** se tuvo por rechazada, finalizándose las actuaciones (14002519).

Cabe citar otro caso, no tanto de retraso como de paralización de la ejecución urbanística del Plan Regional de Actuación de Urbanización «La Aldehuela» en Zamora,

cuyo proyecto de actuación fue aprobado por la **Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León** en 2010. Unos meses después se aprobaron inicialmente los Proyectos de Urbanización y Reparcelación. Desde entonces no se ha producido avance alguno en dicha ejecución. Mientras tanto la empresa mercantil promotora de la queja ha de hacer frente a los gastos de un aval que entregó en 2011, en garantía de la ejecución de unas obras de urbanización que ni siquiera han comenzado.

La propia consejería ha reconocido que los plazos de ejecución han sido ampliamente superados, dado que la terminación de las obras debía de haberse producido en enero de 2013. Trascurridos casi cuatro años, no se ha adoptado medida alguna por parte de la Administración autonómica, que ni siquiera valora la posibilidad de declarar la caducidad de la adjudicación. Y solo ha sido después de la intervención de esta institución, cuando se plantea estudiar la opción de modificar el Plan Regional de Actuación de Urbanización (PRAU) para adaptarlo al nuevo contexto socio-económico que obliga a redefinir la intervención pública en las actuaciones urbanísticas.

Se ha formulado una **Sugerencia** a la **Consejería de Fomento** para que declare la caducidad de la adjudicación al haberse incumplido los plazos señalados en el Plan Regional de Actuación de Urbanización «La Aldehuela», en Zamora, y proceda a la devolución del aval bancario a la mercantil autora de la queja. Se está a la espera de recibir la respuesta de la consejería (15017189).

Una queja similar a la anterior se presentó por una vecina de Liria (Valencia), que denunciaba que la obra pública de urbanización y la gestión urbanística de una unidad de actuación se encontraban totalmente paralizadas. Solicitaba la intervención de esta institución a fin de que se terminaran las obras de urbanización, que fuesen recepcionadas por el **Ayuntamiento de Liria** y poder así practicar la liquidación definitiva de la reparcelación.

El ayuntamiento ha contestado que las obras de urbanización se llevaron a cabo sin que se hubiera aprobado el correspondiente proyecto de urbanización. Se ha advertido a dicha corporación que no ha actuado correctamente al permitir el inicio de las obras cuando ni siquiera se ha aprobado el proyecto de urbanización.

También ha reconocido el ayuntamiento que quedaban pendientes de ejecución obras de urbanización. Por ello, se le ha recordado que la Administración local es la competente para vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras de urbanización e instalaciones que se estén llevando a cabo.

Se recomendó al ayuntamiento que se agilizará al máximo el procedimiento urbanístico en curso y se le sugirió que adoptara las medidas necesarias para finalizar los trámites correspondientes a la gestión urbanística de esta unidad de ejecución, previa aprobación del correspondiente proyecto de urbanización y ejecución de las obras de

urbanización en él previstas. La Sugerencia fue aceptada por la entidad local y las actuaciones se encuentran suspendidas hasta que se produzca algún avance significativo en el proceso (15001676).

16.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización

Como ya se apuntó en 2015, la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de una urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es temporal, por tiempo y plazo definidos y con carácter excepcional. El deber de conservar las urbanizaciones afecta esencialmente a bienes y servicios públicos. Cuando estas obligaciones se exigen a particulares, están asumiendo competencias propias de un ente público, una excepción al régimen general de competencias municipales que solo el mismo interés público puede justificar y amparar. La existencia de una entidad urbanística colaboradora en ningún caso exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables.

Es el caso de una urbanización en el municipio de Coín (Málaga), cuyo Plan Parcial determinaba que la promotora asumiera las obligaciones de conservar y reparar los servicios hasta que legalmente se constituyera la comunidad de propietarios que devino posteriormente en Entidad Urbanística de Conservación. De ahí, que el **Ayuntamiento de Coín** no haya querido nunca recibir las obras de urbanización y, por tanto, asumir su conservación y mantenimiento. La no recepción de la urbanización conlleva que los vecinos residentes en ella se vean obligados a pagar a dicha entidad privada unas cuotas urbanísticas adicionales a los impuestos y tasas municipales por recibir exactamente los mismos servicios municipales que cualquier otro vecino.

En este caso, el ayuntamiento ha venido reconociendo que el suelo de la urbanización es suelo urbano consolidado. Así se desprende de las licencias de primera ocupación que se han ido otorgando. De ahí que no sea tampoco conforme a derecho exigir en estos momentos a un suelo urbano consolidado la ejecución de infraestructuras que no estaban contempladas en el proyecto de urbanización, que dotaba de la condición de solar a un suelo de conformidad con las exigencias para tal condición en ese momento.

Hay que tener en cuenta que las Entidades de Conservación constituidas por propietarios tienen como finalidad la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, pero su existencia implica la previa realización de la urbanización. Su objeto únicamente es la conservación y mantenimiento, no la ejecución. No parece que las obras cuya ejecución está exigiendo

el ayuntamiento —renovación de la red de abastecimiento de agua— puedan considerarse de mera conservación, y por tanto no puede añadirse a la entidad obligaciones mayores a las que le corresponden.

Esta institución considera que debe ponerse fin, a esta situación que persiste desde hace más de veinticinco años, y que impide que los afectados puedan beneficiarse de los servicios públicos, en condiciones de igualdad con el resto de los habitantes del municipio. Se ha sugerido a dicha Administración local que proceda a la recepción formal de las obras de urbanización del ámbito y, por tanto, a la formalización de la cesión de las zonas verdes y viales en él incluidos, asumiendo, asimismo, tanto su conservación y mantenimiento de la infraestructura como la prestación de los correspondientes servicios municipales (13032608).

Otro supuesto es el de unos vecinos de Coslada (Madrid), que llevan años solicitando al Ayuntamiento que efectúe labores de conservación y mantenimiento en una plaza, que además es de uso público. La recepción de las obras es el acto que determina el nacimiento de la responsabilidad del ayuntamiento en la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización. La doctrina jurisprudencial ha establecido el criterio de la recepción tácita y le ha otorgado plenos efectos, como lo podría tener el acto de recepción expresa o presunta por silencio. Si las obras de urbanización han sido ejecutadas y están en uso consentido y tolerado por la Administración, desarrollándose sobre el ámbito una auténtica actuación de edificación y concesión de licencias de ocupación, como ha ocurrido en este caso, han de entenderse recepcionadas de manera tácita, produciéndose los efectos propios de dicha asunción de responsabilidad. El **Ayuntamiento de Madrid** tiene que adoptar las medidas necesarias para proceder a la mayor brevedad a la conservación y mantenimiento de la plaza de uso público y, en consecuencia, a la asunción de los gastos que dichas labores generen (15011166).

16.1.3 Otras quejas relevantes

La crisis de la construcción ha ocasionado en los últimos años la paralización de obras ya empezadas y el abandono de urbanizaciones y construcciones no acabadas. Las obras no pueden ser recepcionadas por el ayuntamiento, al no haberse realizado de forma correcta, los vecinos se encuentran en una situación de indefensión y sin vivienda digna. Esta institución insta a las corporaciones a impedir la ocupación de viviendas inacabadas y, por tanto, carentes de licencia de primera ocupación. Las construcciones deben mantenerse en estado de seguridad. El promotor debe conservar la urbanización hasta su entrega y recepción por el ayuntamiento, que solo asume esta obligación cuando la urbanización se concluye. Pero en muchos casos hay además un incumplimiento del deber de edificar en plazo.

Este es el caso de unas viviendas en el municipio de Miranda de Ebro (Burgos), cuya construcción lleva paralizada desde 2012. Los servicios técnicos municipales han calificado el estado en el que se encuentra el lugar por los riesgos de inseguridad y salubridad. El **Ayuntamiento de Miranda de Ebro** debe velar por que estas obras y construcciones se mantengan en estado de seguridad, exigiendo a los promotores su conservación, de modo que no atenten contra la seguridad de los ciudadanos. Estas actuaciones deben llevarse a cabo, sin perjuicio de las que sean procedentes para forzar el cumplimiento del deber de edificar en dicho solar.

Se formularon al ayuntamiento dos **Sugerencias**. La primera para que girase visita de inspección al inmueble inacabado y comprobara su estado de conservación y si, efectivamente, se han adoptado las oportunas medidas de seguridad. En caso de respuesta negativa, que dictase la correspondiente orden de ejecución de las obras precisas para mantener dichas condiciones de seguridad. La segunda, para que iniciase expediente de incumplimiento del deber de edificar, y, resuelto este, proceder a la expropiación de los terrenos o declarar su venta forzosa e inclusión, en su caso, en el Registro de Solares. El ayuntamiento aceptó la primera de las Sugerencias y giró visita de inspección constatando que se habían atendido los requerimientos municipales, a fin de garantizar que la obra cumpliera las condiciones de seguridad adecuadas. La segunda resolución fue rechazada, por lo que se comunicó a dicha Administración que se incluiría este asunto en el informe anual a las Cortes Generales, finalizando las actuaciones (13009153).

Finalmente, cabe mencionar la queja presentada por un vecino de Sajazarra (La Rioja), en la que señalaba que el ayuntamiento no había resuelto una solicitud que presentó en 2014 para que se modificase la clasificación de unos terrenos de su propiedad.

Dicho escrito contenía una petición concreta, consistente en que se iniciara un procedimiento administrativo. El ayuntamiento se encontraba vinculado al deber de resolver expresamente sobre lo solicitado y a notificarle la resolución. El escrito que dos años después, había remitido el ayuntamiento, si bien aparentemente tenía carácter informativo, en realidad le impedía oponerse a la decisión administrativa, dado que no se completaba con la diligencia de notificación donde debería constar la indicación al interesado de la posibilidad de recurrir.

El ayuntamiento afirmó que no podía modificar la clasificación del terreno, porque podría incurrir en arbitrariedad e infracción del principio de igualdad. Esta institución manifestó que en ningún caso es arbitrario otorgar a un terreno la clasificación urbanística adecuada y que le corresponde por sus características y servicios.

La clasificación de suelo urbano está absolutamente reglada. Suelo urbano es aquel que reúne los requisitos legales establecidos por la legislación del suelo. El planificador no goza de discrecionalidad alguna al respecto. Además, en cuanto a la técnica de la clasificación del suelo en su categoría de no urbanizable, el Tribunal Supremo también ha propugnado uniformemente su carácter reglado, a efectos de que, ante la mera concurrencia de alguno de los valores merecedores de especial protección, el planificador clasifique con aquella clave los terrenos afectados.

En los terrenos del compareciente, al menos en parte de ellos, parece evidente y así lo ha corroborado la propia Gerencia Regional del Catastro en La Rioja, que se encuentran estos valores que justifican suficientemente la preservación de este suelo de cualquier proceso urbanizador. Por un lado, por sus valores agrícolas y, por otro, por estar sujetos a las limitaciones de la protección del dominio público —en este caso hidráulico—, que constituyen los márgenes y las riberas. Esta circunstancia motiva la clasificación de esta porción de terreno como suelo no urbanizable.

Se han formulado dos **Sugerencias al Ayuntamiento de Sajazarra**. La primera de ellas para que dicte resolución expresa sobre la solicitud de modificación de la clasificación de los terrenos presentada por el interesado y se la notifique con expresión de los recursos que contra la misma procedan. La segunda, para que modifique puntualmente el planeamiento general del municipio, a fin de clasificar como suelo no urbanizable aquella parte de los terrenos del interesado que sí ostenta valores merecedores de especial protección y que por su ubicación y características resulta inadecuada para el desarrollo urbano (16003017).

16.2 PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS SINGULARES

Como ya se indicó en el informe correspondiente al año 2015, la institución del Defensor del Pueblo tramitó en su día una queja por las necesidades de restauración que precisaba un frontón de Madrid, declarado Bien de Interés Cultural (BIC) en su categoría de Monumento, en 2011. A pesar de ello, su estado de abandono persistía, por lo que se inició una **actuación de oficio** ante el **Ayuntamiento de Madrid**, a fin de conocer las actuaciones realizadas en estos años.

La Administración municipal ha informado periódicamente a esta institución de las actuaciones llevadas a cabo y avances producidos en el proceso de recuperación y rehabilitación del edificio. Las intervenciones municipales iban orientadas a garantizar la recuperación y consolidación de esos valores y características esenciales del inmueble que motivaron su declaración como BIC. Se anunció que las obras se llevarían a cabo paulatinamente. Por todo ello, se concluyeron las actuaciones, si bien, estas se han reanudado en 2016, dado que esta institución tuvo conocimiento de que las obras de

consolidación del frontón habían incluido el desmontaje de la cubierta de madera, que es uno de los puntos de más interés del edificio. Se solicitó al ayuntamiento que confirmara que la cubierta se reemplazaría por otra con idénticos materiales y técnicas constructivas. Además, se solicitó información sobre el proceso participativo ciudadano impulsado por el Área de Gobierno de Cultura y Deportes del ayuntamiento, con el fin de escuchar la diversidad de criterios sobre el futuro del edificio.

A lo largo de los últimos meses, el ayuntamiento ha informado a esta institución sobre los avances producidos en ambas cuestiones. En su última comunicación indicó que la Ley de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid únicamente indica que la consejería competente podrá requerir la realización previa de un plan de actuación cuando lo aconseje la naturaleza del BIC, o la complejidad de la actuación a realizar sobre el mismo. Entiende ese ayuntamiento que este plan de actuación tiene un carácter potestativo y no obligatorio. Esta institución discrepa de esta interpretación. Aunque la ley utiliza la expresión «podrá», se trata de un precepto imperativo. No otorga una facultad discrecional. Es potestativa en el sentido de que la Administración está habilitada para requerir la realización previa de ese plan de actuación. El deficiente estado de conservación en el que se encuentra ese edificio y la falta de mantenimiento durante muchos años, aconsejarían la redacción de ese plan.

Esta institución se ha dirigido a la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno**, de la que depende la **Oficina de Cultura y Turismo de la Comunidad de Madrid**, a fin de que dé su parecer al respecto. Las actuaciones prosiguen en la actualidad, a la espera de que ambas administraciones remitan las informaciones solicitadas (15005918).

Por Decreto 20/2015, de 12 de junio, se declaró bien de interés cultural el paisaje cultural del vino y el viñedo de La Rioja. Este decreto señala que todas las intervenciones en los barrios de bodegas irán encaminadas a la conservación y mantenimiento de las características tipológicas específicas, morfológicas, elementos constitutivos, colores, técnicas y materiales singulares que permitan definir su carácter.

El promotor de la queja denunciaba que el **Ayuntamiento de Entrena (La Rioja)** no ha adoptado medida alguna encaminada a garantizar la conservación del barrio de las bodegas de dicho municipio. Otros ayuntamientos cercanos sí han aprobado planes y proyectos de rehabilitación para garantizar la conservación de bodegas y calados. Pese a que el Plan General de Ordenación Urbana de Entrena prevé la elaboración de un Plan Especial de Protección del Barrio de las Bodegas, dichos trabajos no se habían iniciado.

Las actuaciones han ido encaminadas a conocer las medidas adoptadas para garantizar la conservación y protección del barrio de las Bodegas, así como el estado de los trabajos del Plan Especial previsto en el Plan General para el citado barrio. El

ayuntamiento ya ha anunciado que la elaboración de dicho instrumento de planeamiento es una necesidad prioritaria para el municipio, por lo que está previendo en los presupuestos municipales partidas para contratar la elaboración de una cartografía digitalizada del barrio, necesaria para obtener un diagnóstico preciso. Se ha solicitado a la Administración municipal que mantenga informada a esta institución de los avances que se vayan produciendo en estos trabajos (16005390).

Otra queja se refiere a las obras de restauración del Palacio de los Condes de Mortera (declarado Bien de Interés Local) y edificios adyacentes, en Piélagos (Cantabria). El promotor de la queja señalaba que en 2014 había presentado en el **Ayuntamiento de Piélagos** un proyecto de ejecución en cumplimiento de la orden de ejecución dictada cuatro meses antes en el marco de un expediente de ruina. Solicitaba, asimismo, licencia de obra mayor. Denunciaba que desde entonces y, a pesar de que había dado cumplimiento a los requerimientos de los técnicos municipales, el ayuntamiento no había resuelto de forma expresa su solicitud, ni había dado respuesta a sus escritos. Mientras tanto, el Palacio de los Condes de Mortera y los edificios adyacentes continúan deteriorándose.

El ayuntamiento admitió haber incumplido su obligación de resolver el expediente en tiempo y forma, y alegó falta de personal en el servicio de urbanismo. También señaló que el problema se había solventado y procedería a la mayor brevedad a reanudar la tramitación del expediente de ruina.

Se ha recordado que las autoridades y funcionarios deben iniciar y tramitar los procedimientos de acuerdo con el citado principio de eficacia así como con el de economía y celeridad.

Se ha instado al Ayuntamiento de Piélagos a que impulsase con más diligencia las actuaciones procedentes y el Palacio de los Condes de Mortera pudiera rehabilitarse a la mayor brevedad. Recientemente, el ayuntamiento ha informado de que ha dado traslado a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de los proyectos presentados por la propiedad. Por ello se ha solicitado información sobre medidas que adopte el ayuntamiento, a fin de resolver el expediente de ruina (16007795).

Esta institución tuvo conocimiento de que el **Ayuntamiento de Palma (Illes Balears)** había autorizado la demolición de Can Baró, un chalet singular de 1923. Al parecer, el retraso en la revisión del Catálogo del Plan General ha permitido que se destruyan más edificios singulares e históricos de la ciudad.

Se inició una actuación de oficio y se solicitó información sobre si se había concedido licencia para la demolición del inmueble y, en este caso, si se había practicado inspección a fin de poder descartar que dispone de algún valor que debería ser objeto de reconocimiento y de protección. En segundo lugar, se le pregunta si tenía

previsto revisar el catálogo municipal de bienes y espacios protegidos. El ayuntamiento confirmó que había concedido licencia de demolición del inmueble, dado que la Comisión Municipal del Centro Histórico y Catalogación había informado desfavorablemente su protección. Señalaba que los miembros de la Comisión del Centro Histórico y Catalogación discrecionalmente deciden realizar estas visitas cuando consideran que necesitan más información para poder dictaminar. En este caso consideraron que dicha inspección no era necesaria.

Se ha solicitado al ayuntamiento una aclaración al respecto y la remisión de copia de los informes que se hubiesen emitido por los servicios técnicos y jurídicos municipales con motivo de la tramitación de la licencia de demolición. Las actuaciones siguen en curso (16009248).

Continúan igualmente las actuaciones respecto al proyecto de construcción y explotación del nuevo mercado central de Elche (Alicante), iniciadas el año pasado. El asunto se encuentra aún en trámite hasta que no se realicen las oportunas catas arqueológicas en el edificio del actual mercado, que no ha sido posible llevar a cabo de acuerdo con la información municipal. Las actuaciones continúan en curso (15015011).

16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

Como ya se apuntó en 2015, esta institución realizó un estudio monográfico, presentado a las Cortes Generales ese mismo año, sobre *Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites*, en el que se incluyeron unas **Recomendaciones**, con el fin de agilizar dichos procesos, hacer más fácil el emprender una actividad que puede dinamizar la economía y redundar de forma positiva en el empleo o, sencillamente, hacer la vida más fácil a los vecinos.

Se inició una **actuación de oficio** ante el **Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife**, dado que existían más de 6.000 expedientes urbanísticos pendientes de resolución por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo, muchos de ellos sobre licencias. El ayuntamiento admitió la existencia de miles de expedientes pendientes de resolución desde 2014 y anunció que tenía la intención de aprobar una nueva ordenanza con el fin de simplificar los trámites para resolverlos, especialmente los relativos a la concesión de licencias.

Las actuaciones han ido dirigidas a obtener información sobre las medidas previstas, a fin de agilizar la tramitación de esos expedientes y los avances que se fueran produciendo en la tramitación de la nueva Ordenanza reguladora de los Regímenes de Intervención en Materia Urbanística. Se finalizaron al constatar que se estaban adoptando las medidas necesarias para solucionar el problema y agilizar la tramitación de los expedientes urbanísticos. Entre otras medidas, se preveía una reorganización

administrativa en la Gerencia Municipal de Urbanismo y la puesta en funcionamiento de la Administración electrónica. Esta institución sugirió al ayuntamiento que continuase trabajando en la línea apuntada en sus comunicaciones (16000932).

Como en años anteriores, esta institución continúa recibiendo quejas sobre la lentitud en la tramitación por los ayuntamientos de las licencias de obras, en muchos casos con demora de meses para otorgarlas o denegarlas. Como ejemplo se puede citar el caso de una empresa mercantil que en septiembre de 2013 presentó en el **Ayuntamiento de Valencia** una solicitud de licencia para el ejercicio de la actividad provisional de aparcamiento al aire libre y que aún no ha sido resuelta. En 2015 se sugirió a la Administración municipal que procediese a dictar resolución expresa y se la notificase conforme a la ley. En 2016 ha sido preciso reiterar la **Sugerencia** (14024053).

Centros de ocio infantil

Durante el año 2016 se han llevado a cabo actuaciones ante la Administración autonómica y local a causa de las dificultades existentes para actuar contra los centros de ocio infantil que carecen de licencia de actividad, o que disponen de ella pero funcionan realmente como escuelas infantiles, dando lugar a intrusismo profesional.

La falta de regulación de los centros de ocio infantil en la **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha** contribuye a los problemas detectados en la tramitación. De hecho, la propia Administración reconoce la necesidad de establecer una normativa con el objeto de clarificar el protocolo de actuación tras conocer la existencia de centros de ocio o educativos que, o bien funcionan como centros de educación infantil sin autorización o bien funcionan como centros de ocio en horario escolar con niños/as menores de 3 años sin autorización administrativa (14021615).

El problema detectado reside en una indefinición competencial. La Consejería de Educación no considera las llamadas ludotecas como centros integrados dentro del sistema educativo, por lo que el control de sus actividades queda en manos municipales. Sin embargo, los ayuntamientos ejercen un control meramente urbanístico, de adaptación de los locales a los parámetros urbanísticos, y de cumplimiento formal del ejercicio de actividad, fundamentalmente horarios. Por ello su control se realiza tanto respecto de las competencias urbanísticas como en materia de espectáculos públicos, siendo necesario modificar esta regulación para que existan unas competencias claras sobre esta cuestión.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha reconoce que, sin perjuicio de las competencias que les pueda corresponder a los municipios, no hay una clara delimitación sobre qué órgano u órganos dentro de la Administración de la Junta son los competentes en materia de ludotecas: Consejería de Bienestar Social (competente en

servicios sociales, por la consideración de las ludotecas como actividades sociales), Educación, Cultura y Deportes (competente en cultura, como actividades culturales) o Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas (competente en autorizaciones sobre actividades recreativas). Por ello, se ha solicitado informe sobre estas cuestiones al Gabinete Jurídico (16009174).

16.4 PARTICIPACIÓN URBANÍSTICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

La mayoría de los problemas suscitados en 2016 han sido analizados, de manera extensa y pormenorizada, en informes de años anteriores. Sin embargo, una vez más hay que resaltar el alto número de quejas por denegación de acceso a información, sin fundamento y generalmente por silencio o aduciendo interpretaciones erróneas de las leyes, como por ejemplo de la Ley de transparencia.

Esta ley, pese a su denominación y en una interpretación literal, viene en muchas ocasiones a restringir, y a veces impedir el acceso a comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, al menos si contienen información de carácter auxiliar o de apoyo. Muchas administraciones deniegan copia de informes que en muchas ocasiones son decisivos. Esta restricción no debe interpretarse extensivamente ni con la intensidad que a primera vista el precepto parece posibilitar. Es cierto que, en estos casos, no admitir a trámite la petición requiere resolución motivada, pero también que hay trabajos, estudios, opiniones y decisiones plasmados en comunicaciones e informes que pueden ser incluso preceptivos, y que serían calificados de internos o entre órganos o entidades administrativas solo para denegar el acceso a la información que contienen.

Como ya se ha señalado en informes correspondientes a años anteriores, cabe denegar el acceso a comunicaciones e informes internos, pero ese carácter de interno debe entenderse estrictamente. Esta institución ya apuntó en su día que no debería haberse añadido en la Ley de transparencia el inciso «entre órganos o entidades administrativas», pues una comunicación de un órgano a otro, y más aun de una Administración a otra, no es interna, sino externa.

Resultan pues interpretaciones por la Administración equivocadas y restrictivas del derecho, a menudo denegando el acceso o dándolo de manera incompleta o con considerable retraso sobre el plazo máximo.

Como ejemplo se mencionan aquí las actuaciones seguidas con el **Ayuntamiento de Lluchmajor (Mallorca)**, que denegó al compareciente el acceso y copia a determinados informes, entre otras razones, por considerarlos de carácter interno. Sin embargo, esta institución estimó incuestionable el interés del compareciente en conocer el contenido completo de dichos informes, ya que fundamentaban la resolución

denegatoria de una solicitud de licencia. Dichos informes obran en los archivos municipales, por lo que no cabe sino reconocer el derecho de acceso al interesado, especialmente cuando no se atisba qué derechos de terceros ciudadanos han de protegerse con la denegación o qué afectación negativa para el interés público o general se derivaría del acceso. Se sugirió al ayuntamiento que atendiera la petición y le facilitase copia de dichos informes. La **Sugerencia** no fue aceptada (16005903).

En los mismos términos se dirigió esta institución al **Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar (Murcia)**, que no permitió a la interesada el acceso a la información contenida en un proyecto de obras, al entender que la estimación de la solicitud podría afectar a derechos e intereses legítimos de terceros. La causa aducida por esa entidad local para denegar esta petición es contraria a las leyes y también al sistema y principios de acceso a los documentos que obran en los expedientes administrativos. Lo que pretendía la interesada era comprobar la adecuación a la normativa de unas obras que se estaban realizando delante de su vivienda. De hecho presentó un escrito a fin de aclarar que su intención era comprobar la altura máxima permitida por la licencia y constatar que las ventanas que se estaban realizando en la fachada cumplían la normativa urbanística.

Se formuló al ayuntamiento un **Recordatorio de deberes legales** para que facilitara a los ciudadanos la información urbanística que soliciten en el ejercicio del derecho que les está reconocido en esta materia. Y además, se sugirió que facilitara a la interesada el acceso a los documentos que forman parte del expediente de obra mayor, de modo que pueda ejercer la acción pública urbanística o cualquier otra que pudiera corresponderle. En esta ocasión la Administración municipal aceptó ambas resoluciones y en cumplimiento de las mismas facilitó al interesado el acceso a la información urbanística que venía reclamando (15011538).

En 2015 esta institución también tuvo que recordar al **Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca)** que la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas es pública. El promotor de la queja había solicitado información sobre la tramitación de unos expedientes incoados por dicha Administración por la construcción de una vivienda unifamiliar sin las correspondientes licencias ni autorizaciones y en un suelo clasificado como no urbanizable de protección natural. Se sugirió al ayuntamiento que facilitase al compareciente la información urbanística que solicitaba sobre los expedientes de disciplina urbanística y sancionadora incoados por dicha Administración. En 2016, el ayuntamiento no ha confirmado que haya procedido a atender la petición de información, por lo que se ha reiterado la Sugerencia formulada. En su última comunicación, tampoco se contesta a esta cuestión, por lo que se presume que no se ha facilitado al interesado

la información urbanística que reclamaba, y se entiende rechazada la **Sugerencia** (14003311).

Otros recordatorios y sugerencias se han dirigido por cuestiones más o menos análogas al **Ayuntamiento de Murcia** que, aunque con notable retraso, ha dado acceso al interesado a la documentación que venía reclamando (15014521), al **Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)** (15014737), al **Ayuntamiento de Ceclavín (Cáceres)** (15009381), que también las han aceptado y cumplido, y al **Ayuntamiento de Orihuela (Alicante)** que aún no ha remitido la contestación a dichas resoluciones (15010351).

16.5 DEBER DE CONSERVACIÓN

Durante el año 2016, se han iniciado tres actuaciones de oficio. La primera de ellas tuvo por objeto un solar lleno de escombros y basuras, en la carretera de Santa Catalina, de Murcia, y que pertenecía al Ministerio de Fomento. Tras solicitar información al **Ayuntamiento de Murcia**, este comunicó que la zona había sido limpiada y se encuentra en buen estado de conservación, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones (16005264).

Posteriormente, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento del estado de abandono e insalubridad en el que actualmente se encuentra el antiguo hospital Puerta de Hierro y se iniciaron actuaciones ante la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid**. Tras informar sobre las medidas que está adoptando y que tiene previsto adoptar para garantizar que el antiguo hospital se encuentre en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, y sobre las gestiones encaminadas a destinarlo a algún uso o actividad pública, para así evitar que la situación de abandono en la que actualmente parece encontrarse, agrave su deterioro. Esta institución ha solicitado a la consejería que continúe dando cuenta de los avances que se produzcan en la ejecución del plan de limpieza y recogida de los enseres, en la adjudicación del contrato de limpieza y adecentamiento del inmueble y finalmente, en la tramitación y resultado del estudio de viabilidad a fin de dotar de un uso administrativo-sanitario al inmueble (16006685).

La última queja de oficio tiene por objeto el estado de abandono y ruina en el que se encuentra el solar donde antes se encontraba el antiguo mercado del Carmen, en la ciudad de Huelva. El **Ayuntamiento de Huelva** ha informado que entre sus prioridades está el desarrollo urbanístico y la conservación de esta área, pero ha de modificar determinados aspectos del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1999, y el propio Plan Especial de Reforma Interior aprobado en 2001. Es por ello que en la actualidad está tramitando la Modificación Puntual núm. 22 del PGOU de Huelva y la

Modificación Puntual del Plan Especial de Reforma Interior núm. 2 «Mercado del Carmen». Se ha solicitado que continúe informando de los avances que se produzcan en la tramitación de ambos instrumentos de planeamiento. No obstante, dado que se trata de procesos largos y complejos que se dilatarán en el tiempo, se considera que debe realizarse de forma paralela a otras iniciativas encaminadas a garantizar la conservación de esta zona, bastante degradada en la actualidad (16007346).

Además de las mencionadas actuaciones de oficio iniciadas por esta institución, se han recibido quejas de ciudadanos dando cuenta de la pasividad municipal ante los incumplimientos de terceros o la inactividad del ayuntamiento respecto a terrenos y edificaciones de su propiedad.

Pese a las reiteradas denuncias referidas a un inmueble situado en la Plaza Mayor de Villagómez de la Nueva (Valladolid) y a la existencia de informes de los servicios técnicos de la Diputación Provincial de Valladolid y de la propia Secretaría municipal indicando que debe tramitarse expediente de declaración de ruina, el ayuntamiento ha comunicado que entiende que la fachada se encuentra en buen estado y que la denunciante deberá recurrir a los tribunales de justicia para que el propietario del inmueble lo demuela. Ello motivó que el Defensor del Pueblo recordase al **Ayuntamiento de Villagómez de la Nueva** que está obligado a instar al propietario a que cumpla con el deber de conservación y a que efectúe las obras precisas en el inmueble, siempre que no superen el límite del deber de conservar. De superarse este, procedería la incoación de expediente de ruina. Si el ayuntamiento no cumple con estas obligaciones, a la responsabilidad del propietario del inmueble se unirá la responsabilidad administrativa municipal, si no actuó con la debida diligencia y no ordenó las medidas precisas o, habiéndolas ordenado, no las ejecutó por vía subsidiaria.

Esta institución advirtió a la Administración municipal que en el caso de que no adoptase las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas y se produzcan daños, los afectados podrían exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración y sugirió al ayuntamiento que declarase la ruina del edificio y ordenase a sus propietarios que procedieran a la demolición y desescombro del inmueble, en los términos señalados en el informe de la Diputación provincial y que, en caso de que los propietarios no ejecutaran en el plazo señalado la declaración de ruina, ejecutase subsidiariamente la demolición sin perjuicio de repercutir con posterioridad su coste a aquellos por la vía de apremio. Ambas **Sugerencias** fueron rechazadas (15015652).

En el 2016 se han incrementado las quejas referidas al deficiente estado de conservación de las áreas de juego infantil de varios municipios (por todas, 16002862).

Como ya alertó esta institución con ocasión de la presentación del estudio sobre *Seguridad y Accesibilidad de las Áreas de Juego Infantil*, solo dos Comunidades

Autónomas (Galicia y Andalucía) disponen de una regulación específica sobre las medidas de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil. Ello no significa que los ayuntamientos no puedan regular mediante ordenanza los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en su municipio, en virtud de sus competencias en urbanismo, medio ambiente urbano (parques y jardines públicos, en lo que aquí interesa), equipamientos de titularidad local e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

En todo caso, cuando un ayuntamiento recibe una queja relativa a deficiencias en un área de juego infantil, los técnicos municipales han de girar visita de inspección para comprobar que cumple con las condiciones de seguridad, salubridad y ornato exigibles y, en caso negativo, adoptar las medidas oportunas para garantizar que las instalaciones no suponen un riesgo para sus usuarios (15013781).

La obligación de los ayuntamientos de mantener las instalaciones o terrenos de su propiedad en las condiciones adecuadas persiste aunque se hayan cedido temporalmente. Es el caso de un solar en la calle Almendro, de Madrid, que el ayuntamiento puso a disposición de la ciudadanía con el objeto de crear espacios en los que desarrollar actividades lúdicas y de ocio.

En el curso de las actuaciones, se tuvo conocimiento de que uno de los edificios colindantes al solar había sido declarado en ruina y estaba apuntalado. Tras solicitar información al ayuntamiento, este comunicó que cada seis meses el propietario del edificio debía aportar un certificado técnico que acreditase la seguridad constructiva del edificio. No obstante, entiende esta institución que previamente a la cesión de la parcela para desarrollar cualquier actividad, sería positivo que los técnicos municipales comprobasen que el estado del edificio colindante no ha sufrido ningún cambio desde la última certificación y no supone un riesgo para los vecinos. El Defensor del Pueblo dirigió al ayuntamiento una sugerencia en este sentido, pero fue rechazada (15010465).

El deber de realizar tareas de limpieza es exigible también respecto a parcelas municipales destinadas a zona verde que todavía no se han acondicionado como tales. Como ya se ha indicado en anteriores ocasiones (15012051).

16.6 DISCIPLINA URBANÍSTICA

Se ha producido un aumento de las quejas recibidas relativas a disciplina urbanística. La mayoría tienen por objeto la inactividad municipal ante el incumplimiento de la normativa urbanística.

Esta institución ha detectado que, en algunos casos, los retrasos y paralizaciones en los expedientes se deben a la falta de comunicación y de coordinación entre las

distintas áreas municipales, pese a que la continuación de la tramitación depende del informe que ha requerido un área a otra. Otro motivo es el extravío de expedientes.

Considera esta institución que la alcaldía, como órgano director de la Administración municipal, es responsable de garantizar que las unidades y departamentos del propio ayuntamiento actúen de forma coordinada. Se ha recordado que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos han de asumir su condición de responsables directos de su tramitación y adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

En relación con el extravío de expedientes, con independencia de la responsabilidad de los funcionarios concretos que tuvieran a su cargo su tramitación, es el ayuntamiento el encargado de su custodia y el responsable de los mismos, debiendo controlar donde se encuentran y velar por su seguridad. El extravío de expedientes no es un asunto trivial, puesto que da lugar a retrasos en la tramitación que afectan al cómputo del plazo de que dispone la Administración para reaccionar y adoptar las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística oportuna (15008821).

Entre las quejas tramitadas en 2016, ha de destacarse la referida a las instalaciones y construcciones ilegales existentes en el Barrio Corbanera, en Santander. Estas actuaciones se iniciaron en el año 2014 ante el **Ayuntamiento de Santander y la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio, del Gobierno de Cantabria**. Tras instar al ayuntamiento a que girase visita de inspección al lugar denunciado para comprobar si se estaban llevando a cabo actividades molestas, insalubres y/o peligrosas, si las instalaciones existentes eran conformes a la legalidad y estaban amparadas por una autorización municipal, se han iniciado en el año 2016 varios expedientes de reposición de la legalidad urbanística. Esta queja continúa en tramitación y a la espera de información sobre los avances que se produzcan (14007501).

16.7 BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

Esta institución debe llamar la atención sobre el importante retraso que se sigue produciendo en la aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad. El plazo otorgado por el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, finalizó el 30 de noviembre de 2014. Pese a ello, según la última información remitida por el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**,

todavía no se había tratado este asunto en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ni tampoco en el Consejo Nacional de la Discapacidad (13031743).

Barreras arquitectónicas en edificios públicos

Durante el año 2016, se han recibido quejas relativas a problemas de accesibilidad en edificios públicos procedentes del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (16004510, 16007616, 16013451) y de los representantes de sindicatos en el **Consejo de la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid** (16016774, 16008548). No obstante, en la mayoría de estas quejas no se había llevado a cabo ninguna actuación previa ante la Administración competente, por lo que el Defensor del Pueblo ha tenido que recordar que, para que esa institución pueda tramitar una queja, es precisa una mínima gestión del formulante de la queja ante la Administración para resolver el problema existente.

Barreras arquitectónicas en entorno urbano

Se ha producido un incremento importante de las quejas relativas a barreras arquitectónicas en el entorno urbano en este año. La mayoría se refieren a problemas detectados en las vías públicas.

De las actuaciones llevadas a cabo hay que resaltar la queja presentada por los representantes de Comisiones Obreras en las Comisiones Técnicas del Consejo de la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid, referida a la inexistencia de un itinerario peatonal continuo accesible que una el centro de servicios de la Fundación de Lesionados Medulares, situado en el Camino de Valderribas, con la Avenida de la Albufera de Madrid, donde se ubican los medios de transporte y la zona comercial.

Tras solicitar información al **Ayuntamiento de Madrid**, este comunicó que se había llevado a cabo un estudio e inspección sobre la vía pública del conjunto de incidencias denunciadas y redactado un informe por la unidad de conservación del ámbito. Uno de los itinerarios utilizado por las personas que asisten al centro fue objeto de obras para su adecuación como itinerario adaptado en 2013. Actualmente, salvo algún obstáculo móvil debido a comportamientos inadecuados, no presenta obstáculos salvo las pendientes longitudinales de algunos tramos de calle y encuentros. No obstante, teniendo en cuenta que se ha comunicado que se utiliza también otro itinerario, el ayuntamiento anuncia que se realizará un proyecto para eliminar los obstáculos del itinerario, proyecto que se pretende ejecutar en 2017 (16008548).

Finalmente, debe destacarse la encuesta realizada durante los meses de octubre y noviembre sobre la percepción de la accesibilidad del entorno urbano, y, en concreto, sobre si actualmente los itinerarios peatonales y parques y jardines de las ciudades y los pueblos permiten que sean disfrutados y utilizados por todos los vecinos, con independencia de si tienen o no algún tipo de discapacidad. Su resultado se reflejará en el informe del próximo año.

Las principales quejas respecto a los itinerarios peatonales se centran en los semáforos, respecto a la señalización táctil, visual o acústica que se considera inadecuada o deficiente, y el tiempo de paso insuficiente, en los cruces debido a los comportamientos incívicos (coches, motos o bicicletas aparcados en zona de paso). En relación con los parques y jardines, se señala como barrera en las áreas de juego infantil el pavimento que dificulta el acceso con sillas de ruedas, la inexistencia de elementos de juego accesible y de bancos en las zonas de estancia asociada.

Esta institución también solicitó información sobre las actuaciones llevadas a cabo por los ciudadanos, resultando que más de la mitad de los encuestados no habían puesto en conocimiento de sus ayuntamientos las deficiencias detectadas. Respecto a los que sí habían llevado a cabo gestiones, la mayoría había obtenido un resultado negativo debido a la falta de contestación o la inexistencia de presupuesto.

Tras estudiar los datos remitidos, el Defensor del Pueblo ha considerado oportuno profundizar en este tema y solicitar información a varios municipios españoles sobre el procedimiento habilitado para resolver las quejas relativas a barreras arquitectónicas en el entorno urbano. El objeto de estas actuaciones es conocer si disponen de un canal de comunicación fluido y eficaz para que los ciudadanos pongan en su conocimiento las reclamaciones sobre barreras arquitectónicas. Además, interesa a esta institución conocer si los ayuntamientos consultados han evaluado su entorno urbano y elaborado un Plan Municipal de Accesibilidad para eliminar las barreras arquitectónicas existentes en las vías públicas, parques y jardines municipales. Por ello, se han iniciado nueve **actuaciones de oficio**, tres con municipios de menos de 10.000 habitantes (16015995, 16016000, 16016002), tres entre 10.000 y 100.000 habitantes (16015987, 16015989, 16015993) y otras tres de más de 100.000 habitantes (16015974, 16015978, 16015983).

Barreras arquitectónicas en edificios privados

Las dificultades de los vecinos para ejecutar obras que mejoren la accesibilidad de los inmuebles centran las quejas relativas a edificios privados. Sin embargo, la aprobación de las obras necesarias para eliminar barreras arquitectónicas en un bloque de viviendas, o el modo de ejecutarlas, es una decisión que atañe a cada junta de propietarios, y no puede realizar esta institución tareas de mediación ni intervenir en un

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

asunto que es jurídico privado (16000120, 16005122, 16010367, 16010589, 16012554). Sin perjuicio de lo señalado, esta institución informa a los ciudadanos que se dirigen a ella de la regulación contenida en la Ley de Propiedad Horizontal respecto al procedimiento para poder llevar a cabo mejoras de accesibilidad.