

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Comisión de Peticiones*

**2008/2248(INI)**

10.12.2008

## **PROYECTO DE INFORME**

sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario (Peticiones 00/00 y 00/00)  
(2008/2248(INI))

Comisión de Peticiones

Ponente: Margrete Auken

**ÍNDICE**

**Página**

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO ..... 3

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación de la legislación de la Unión Europea basada en las peticiones recibidas (Peticiones 00/00 y 001/00) (2008/2248(INI))**

*El Parlamento Europeo,*

- Vista la Petición 00/00,
  - Vista la Petición 001/00,
  - Visto el derecho de petición consagrado en el artículo 194 del Tratado CE,
  - Visto el artículo 192, apartado 1, de su Reglamento,
  - Visto el informe de la Comisión de Peticiones y la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos (A6-0000/2008),
- A. Considerando el proceso de reclamaciones que ofrece a los ciudadanos y residentes europeos un medio de obtener la reparación no judicial de sus reclamaciones cuando éstas conciernen a asuntos derivados de los ámbitos de actividad de la Unión Europea,
- B. Considerando el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea que afirma que «la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros»,
- C. Considerando el artículo 6, apartado 2, del Tratado de la UE, por el que la Unión se compromete a respetar los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH),
- D. Considerando el artículo 7 del Tratado de la UE que dispone los procedimientos por los que la Unión puede responder a las vulneraciones de los principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas,
- E. Considerando que el artículo 7 también otorga al Parlamento el derecho a realizar una propuesta motivada al Consejo para determinar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores en los que la Unión se fundamenta.
- F. Considerando el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que garantiza la protección de la vida privada y familiar, incluido el domicilio privado de los ciudadanos, y el artículo 8 del CEDH que confiere los mismos derechos y aclara que «no podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este

derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás»; considerando que el Parlamento, el Consejo y la Comisión se han comprometido a respetar la Carta en todas las actividades que llevan a cabo,

- G. Considerando que el derecho a la propiedad privada está reconocido como derecho fundamental de los ciudadanos europeos en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que dispone que «toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos»; que «nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en los casos y condiciones previstos por la ley y a cambio de una justa indemnización»; y que «el uso de los bienes podrá regularse en la medida que resulte necesario para el interés general»,
- H. Considerando el artículo 18 del Tratado CE que dispone que «todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación»,
- I. Considerando que, según lo dispuesto en el artículo 295, el Tratado CE: «no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros» y que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha confirmado que la competencia de los Estados miembros al respecto debe aplicarse siempre conjuntamente con los principios fundamentales del Derecho comunitario, como son la libre circulación de bienes, personas, servicios y capital (véase la Sentencia de 22 de junio de 1976 en el asunto C-119/75 *Terrapin / Terranova* [1976] Rec. 1039),
- J. Considerando el artículo 1 del Protocolo adicional nº 1 al CEDH que declara que: «toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes»; que «nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional»; y que «Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas»,
- K. Considerando que la obligación de ceder propiedad privada adquirida legítimamente sin entablar el proceso debido ni percibir la indemnización adecuada, así como la obligación de pagar costes arbitrarios por el desarrollo de infraestructuras no solicitadas y a menudo innecesarias, constituyen una vulneración de los derechos fundamentales de la persona en virtud del CEDH y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase por ejemplo, *Aka contra Turquía*<sup>1</sup>),

---

<sup>1</sup> Sentencia de 23 de septiembre de 1998; véase también la Resolución del Parlamento, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las comunidades autónomas de Andalucía, Valencia y Madrid, en nombre de la Comisión de Peticiones (DO C 146 E de 12.6.2008, p. 340).

- L. Considerando que en el curso de la actual legislatura parlamentaria, la Comisión de Peticiones, en respuesta al número ingente de peticiones recibidas, ha llevado a cabo investigaciones detalladas, ha informado en tres ocasiones de la magnitud de los abusos de los derechos legítimos de los ciudadanos europeos sobre sus bienes legalmente adquiridos en España, y expresaba también su inquietud acerca del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el suministro y la calidad de las aguas, así como con respecto a los procedimientos de contratación pública, por lo general en relación con las deficiencias en el control de los procesos de urbanización por parte de las autoridades de comunidades autónomas y locales en España<sup>1</sup>,
- M. Considerando que existen cada vez más pruebas de que las autoridades judiciales en España han empezado a reaccionar ante el reto que supone la urbanización excesiva en muchas zonas costeras, en particular mediante la investigación y la imputación de cargos contra funcionarios locales corruptos quienes, por sus acciones, han facilitado desarrollos urbanísticos no reglamentados sin precedentes en detrimento de los derechos de los ciudadanos europeos, que han conllevado daños irreparables a la biodiversidad y la integridad medioambiental de muchas regiones de España; considerando que, sin embargo, el Parlamento ha observado que los procedimientos incoados siguen siendo de una lentitud desmedida y que las sentencias dictadas en muchos de estos casos no pueden ejecutarse de forma que compensen a las víctimas de tales abusos,
- N. Considerando que esta actividad extendida que respaldan las autoridades locales y regionales irresponsables a través de una legislación inadecuada y en ocasiones injustificada, que en muchos casos es contraria a los objetivos de varios actos legislativos europeos, ha dañado considerablemente la imagen de España y de los amplios intereses económicos y políticos que tiene en Europa,
- O. Considerando que los Defensores del Pueblo regionales han intervenido frecuentemente, en circunstancias muy difíciles, para defender los intereses de los ciudadanos europeos en casos relacionados con abusos urbanísticos, aunque en general, las autoridades regionales han desoído sus esfuerzos,
- P. Considerando el artículo 33 de la Constitución española que alude al derecho a la propiedad y que el Tribunal Constitucional no ha proporcionado una interpretación exhaustiva de ese artículo, en particular en relación con la afectación de la propiedad a un uso social, frente a los derechos de las personas sobre sus viviendas.
- Q. Considerando que el Gobierno nacional español tiene el deber de aplicar el Tratado CE y de defender y garantizar la plena aplicación del Derecho comunitario en su territorio, independientemente de la organización interna de las autoridades políticas, según lo dispuesto en la Constitución del Reino de España.
- R. Considerando que la Comisión, actuando en virtud de los poderes que le confiere el artículo 226 del Tratado CE, ha incoado procedimientos contra España ante el Tribunal de Justicia en un asunto relativo a los excesivos abusos urbanísticos que han tenido lugar

---

<sup>1</sup> Véase la Resolución mencionada anteriormente, de 21 de junio de 2007, y la Resolución, de 13 de diciembre de 2005, sobre los presuntos abusos de la Ley del Suelo valenciana o Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones en los ciudadanos europeos (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 111272002, 107/2004 y otras) (DO C 286 E de 23.11.2006, p. 225).

en España, que afectan directamente a la aplicación por parte de las autoridades valencianas de la Directiva sobre contratos públicos<sup>1</sup>.

- S. Considerando que la Comisión, a instancias de la Comisión de Peticiones, ha abierto una investigación sobre más de 250 proyectos urbanísticos que han sido objeto de un dictamen negativa por parte de las autoridades competentes en materia de agua y de las autoridades en materia de cuencas fluviales, cuya aprobación está pendiente en Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia,
- T. Considerando que, sin embargo, en muchos casos documentados de abusos urbanísticos en España, la Comisión no ha actuado con la suficiente firmeza, no sólo respecto a la ejecución del principio de cautela de la legislación medioambiental, sino también por la laxa interpretación de los actos cometidos por las autoridades locales y regionales competentes con efecto legal vinculante, tales como la «aprobación provisional» de un plan de desarrollo urbanístico integrado por parte de una autoridad local,
- U. Considerando que el objetivo de la Directiva de evaluación ambiental estratégica<sup>2</sup>, cuyo artículo 3 trata explícitamente del turismo y la ordenación del territorio, es contribuir a un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas con vistas a fomentar un desarrollo sostenible; y la Directiva marco en el sector del agua<sup>3</sup> obliga a los Estados miembros a prevenir el deterioro de sus aguas y promover la utilización sostenible de sus recursos hídricos naturales,
- V. Considerando que las sucesivas visitas realizadas por la Comisión de Peticiones en el marco de la investigación han indicado que, con frecuencia, muchas autoridades locales y regionales malinterpretan gravemente estos objetivos (no solo en las regiones costeras) a la hora de proponer o acordar programas urbanísticos extensos; considerando que la mayoría de los planes urbanísticos denunciados por las peticiones conllevan la reclasificación de suelo rural a suelo urbanizable, para el provecho económico considerable del agente urbanizador y el promotor; considerando asimismo que hay muchos casos de terrenos protegidos, o terrenos que deberían protegerse en vista de su vulnerable biodiversidad, que se desclasifican y reclasifican, o no se clasifican en absoluto, precisamente para permitir la urbanización de la zona en cuestión,
- W. Considerando que tales consideraciones conforman los abusos al que están sometidos miles de ciudadanos europeos quienes, como consecuencia de los planes elaborados por los agentes urbanizadores, no sólo han perdido sus bienes legítimamente adquiridos, sino que se han visto obligados a pagar el coste arbitrario de proyectos de infraestructuras a menudo no deseadas e innecesarias que afectaban directamente a sus derechos a la propiedad y que han acabado en catástrofe financiera y emocional para muchas familias,

---

<sup>1</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

<sup>2</sup> Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

<sup>3</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

- X. Considerando que muchos miles de ciudadanos europeos, en diferentes circunstancias, han adquirido propiedades en España de buena fe, actuando conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, sólo para descubrir más adelante que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a la demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse,
- Y. Considerando que las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no sólo al frágil medio ambiente costero, la mayor parte del cual está nominalmente protegido en virtud de la Directivas sobre hábitats <sup>1</sup>/Natura 2000 y aves<sup>2</sup>, sino también a la actividad social y cultural de muchas zonas, lo que constituye una pérdida trágica e irreparable de su identidad y legado culturales, así como de su integridad medioambiental, y todo ello principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado<sup>3</sup>,
- Z. Considerando que el sector de la construcción, que ha obtenido unas ganancias excesivas durante los años de rápida expansión económica, ha pasado a ser la primera víctima del actual desplome de los mercados financieros, a su vez provocado en parte por la especulación en el sector inmobiliario, y que ello afecta no sólo a las empresas en sí, que ahora se enfrentan a la quiebra, sino también a las decenas de miles de asalariados del sector de la construcción que ahora se enfrentan al desempleo por culpa de las políticas urbanísticas insostenibles que se siguieron y de las que ahora han pasado a ser víctimas.
1. Pide al Gobierno de España y de las comunidades autónomas implicadas a que lleven a cabo una profunda revisión de toda la legislación que afecta a los derechos de los propietarios particulares de bienes, con objeto de poner fin a los abusos de los derechos y las obligaciones consagrados en el Tratado CE, en la Carta de los Derechos Fundamentales, en el CEDH y en las directivas europeas pertinentes, así como en otros convenios de los que la UE forma parte;
  2. Pide a las autoridades regionales competentes que declaren una moratoria de todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y que no garantizan el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente, y que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en curso que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho comunitario, principalmente por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente;
  3. Insta a las autoridades regionales y nacionales a que establezcan mecanismos judiciales y administrativos operativos, que impliquen a los Defensores del Pueblo regionales,

---

<sup>1</sup> Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

<sup>2</sup> Directiva del Consejo 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1).

<sup>3</sup> Véanse los informes recientes emitidos por el Banco de España, Greenpeace y Transparencia Internacional.

quienes son competentes para proporcionar medios de acceso a la justicia y de indemnización a las víctimas de abusos urbanísticos en virtud de las disposiciones de la legislación en vigor, tales como la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística y la Ley Urbanística Valenciana;

4. Pide a los organismos financieros y mercantiles competentes implicados en el sector urbanístico y de la construcción que participen activamente con las autoridades políticas en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes derivados de la urbanización masiva e insostenible, que ha afectado a centenares de miles de ciudadanos europeos que han optado por acogerse a las disposiciones del Tratado CE y que, en virtud del artículo 44, han adoptado sus derechos de establecimiento en un Estado miembro de la UE que no es su país de origen;
5. Apela a las instituciones de la UE para que proporcionen asesoramiento y ayuda, si así lo solicitan las autoridades españolas, con objeto de proporcionarles los medios que les permitan superar de manera efectiva las desastrosas repercusiones de la urbanización masiva en las vidas de los ciudadanos en un período de tiempo debidamente corto pero razonable;
6. Pide a la Comisión, al mismo tiempo, que garantice el respeto riguroso de la aplicación del Derecho comunitario y de los objetivos establecidos en las Directivas cubiertas por esta Resolución, y a que sea más exigente de cara a las autoridades españolas cuando parece que muchas autoridades locales no cumplen sus obligaciones para con los ciudadanos de la UE;
7. Expresa su preocupación y desaliento por el hecho de que las autoridades jurídicas y judiciales españolas hayan puesto de manifiesto que no están debidamente preparadas para hacer frente a las repercusiones de la urbanización masiva en las vidas de las personas, como prueban los miles de reclamaciones recibidas por el Parlamento y su comisión pertinente en la materia;
8. Considera, no obstante, cree que la falta de claridad, precisión y certidumbre respecto a los derechos de propiedad individual contemplados en la legislación en vigor y la falta de aplicación adecuada y sistemática de la legislación en materia de medio ambiente son la primera causa de muchos problemas relacionados con la urbanización, y que esto, combinado con cierta laxitud en los procesos judiciales, no sólo ha complicado el problema, sino que también ha generado una forma endémica de corrupción de la que, otra vez, la principal víctima es el ciudadano europeo, pero que también ha ocasionado pérdidas sustanciales al Estado español;
9. Alaba la labor de los Defensores del Pueblo regionales («*síndics de greuges*») y de su personal, a quienes respalda plenamente, así como a los fiscales más diligentes, quienes recientemente han realizado grandes esfuerzos para restaurar la integridad de algunas de las instituciones afectadas por este asunto;
10. Elogia también la actividad de los peticionarios, sus asociaciones y las asociaciones comunitarias locales, que engloban a decenas de miles de ciudadanos españoles y no españoles, quienes han llamado la atención del Parlamento sobre estos asuntos, y quienes han sido esenciales para garantizar los derechos fundamentales de sus vecinos y de todos los afectados por este ingente y complejo problema;

11. Recuerda que la Directiva de evaluación de impacto ambiental<sup>1</sup> y la Directiva de evaluación ambiental estratégica imponen la obligación de consulta al público implicado en la fase de establecimiento y elaboración de los planes, y no —como tan a menudo ocurre en los casos en que se llama la atención de la Comisión de Peticiones— una vez la autoridad local ha acordado los planes *de facto*; recuerda, en el mismo contexto, que cualquier modificación sustancial efectuada en los planes existentes debe también respetar este procedimiento y que los planes deben ser actuales, estadísticamente precisos y estar actualizados;
12. Asimismo, recuerda que la Comisión está facultada por el artículo 91 del Reglamento (CE) n° 1083/2006<sup>2</sup> a interrumpir la provisión de fondos estructurales, y por el artículo 92, a suspender dicha dotación a un Estado miembro o una región implicada, y a estipular correcciones en relación con los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la UE;
13. Asimismo, recuerda que el Parlamento, como autoridad presupuestaria, también puede decidir colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión si lo considera necesario para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y los principios que está obligado a respetar, sea con arreglo al Tratado o como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario, hasta el momento en que el problema se haya resuelto;
14. Reitera las conclusiones recogidas en sus resoluciones previas que ponen en tela de juicio los métodos de designación de los agentes urbanizadores y los poderes con frecuencia excesivos otorgados a los urbanistas y promotores inmobiliarios por parte de determinadas autoridades locales, a expensas de las comunidades y los ciudadanos que residen en la zona;
15. Insta una vez más a las autoridades locales a que consulten a sus ciudadanos y les hagan partícipes en los proyectos de desarrollo urbanístico, con objeto de fomentar un desarrollo más aceptable y sostenible en los casos necesarios, en el interés de las comunidades locales y no en el exclusivo interés de los promotores, inmobiliarias y otros intereses creados;
16. Condena con firmeza la práctica ilícita por la que ciertos promotores socavan mediante subterfugios la propiedad legítima de bienes de los ciudadanos europeos, interfiriendo con las notificaciones del registro catastral, e insta a las autoridades locales a que establezcan garantías jurídicas apropiadas para luchar contra esta práctica;
17. Se reafirma en que, en los casos en que pueda exigirse indemnización por la pérdida de propiedad, debería concederse a un tipo apropiado y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;

---

<sup>1</sup> Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175 de 5.7.1985, p. 40).

<sup>2</sup> Reglamento (CE) n° 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

18. Insta una vez más a la Comisión a que inicie una campaña informativa dirigida a los ciudadanos europeos que adquieran propiedades inmobiliarias en un Estado miembro que no sea el suyo propio;
19. Encarga a su Presidente que transmita esta resolución al Consejo y a la Comisión, al Gobierno y al Parlamento del Reino de España, así como a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los Defensores del Pueblo nacionales y regionales de España y a los peticionarios.