

**Subcapítulo III. La Inspección Urbanística como potestad
articular para el efectivo ejercicio de la
disciplina urbanística**

Encarnación Molina Caballero

SUMARIO

III.1 INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA	859
III.2 LA TRASCENDENCIA PRE-CONSTITUCIONAL. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL	861
III.3 LA TRASCENDENCIA POST-CONSTITUCIONAL	863
III.3.1 Regulación en la Constitución Española	863
III.3.2 Derecho Autonómico Comparado	865
III.3.3 Regulación en el Estatuto de Autonomía para Andalucía	867
III.4 EL CUERPO DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (IOTUV)	870
III.4.1 Características del Cuerpo de Inspección de OTUV	871
III.4.2 Facultades del personal inspector	874
III.4.3 Documentación Inspectoral	876
III.4.4 Deberes de los funcionarios de la Inspección	877
III.5 ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA	878
III.5.1 Actuaciones preventivas. Actuaciones de cooperación y colaboración	878
III.5.2 Actuaciones de la Inspección autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo dentro del ámbito de sus competencias y ámbito del Plan de Inspección	880
III.5.3 Actuación programada	885

Subcapítulo III. La Inspección Urbanística como potestad articular para el efectivo ejercicio de la disciplina urbanística

III.1. INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA

La tradicional clasificación de la actividad de la Administración, dividida en actividad de policía (o coacción), de fomento y de servicio público, encuadra la actividad administrativa de inspección dentro de la actividad de policía administrativa, a la que define como el conjunto de medidas coactivas que utiliza la Administración para que los particulares ajusten su actividad a una finalidad de utilidad pública¹.

La *policía administrativa* se debe entender en un sentido amplio, dado que persigue el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana en sus diferentes ámbitos, haciendo referencia a las diversas manifestaciones de la actividad y competencias administrativas: policía urbanística, de seguridad, de medio ambiente, de circulación y seguridad vial, etc.

Constituye la otra cara de la moneda del urbanismo, es decir, una cara la constituiría la planificación y la otra la disciplina, binomio (planificación-disciplina) a través del que se satisface la función constitucional del derecho urbanístico.

La potestad de policía urbanística o de disciplina urbanística se traduce en el conjunto de instrumentos de la Administración destinados a asegurar que los actos y acuerdos de esa naturaleza se ajustan al cumplimiento de la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Como afirma AMENÓS ÁLAMOS “la inspección urbanística aumenta la eficacia del Derecho”, es decir, para que una norma sea eficaz, es necesario que, producido el supuesto de hecho, se actualice su consecuencia jurídica, es decir, se observe su “efectivo” cumplimiento. Así,

¹ Miranda Hernández, Gloria Isabel “La Potestad Inspector de las Administraciones Públicas” en Qadernos núm.0, visible en website <http://aiotuv.org/portfolio/numero-0-mayo-2012-indice/>

los destinatarios de una disposición normativa la aceptan y la cumplen en una proporción mayor si se conoce que los demás respetan el ordenamiento jurídico, por la debida exigencia de su aplicación y eficaz represión de actuaciones infractoras.

La inspección urbanística, que proviene del latín “inspectio-inspectionis”, si bien en un sentido etimológico del término vendrá limitado a la investigación y comprobación de hechos se deberá entender como garante del eficaz cumplimiento del ordenamiento jurídico, tales como la adopción de medidas preventivas (licencias, autorizaciones), cautelares (suspensión de actuaciones o actos y órdenes de ejecución) y represivas (procedimientos sancionador y de protección de la legalidad urbanística, lo que conlleva la reposición de la realidad física alterada cumpliendo la resolución en sus estrictos términos o en su defecto, por equivalencia).

Nuestra legislación autonómica, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), señala que la Administración asegura el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanísticas, - artículo 168 LOUA - mediante el ejercicio de las siguientes potestades:

- a) La intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en las formas dispuestas en esta Ley.
- b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.
- c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en los términos previstos en esta Ley.
- d) La sanción de las infracciones urbanísticas.

La disciplina urbanística comporta el ejercicio de todas las potestades anteriores en cuantos supuestos así proceda.

Si bien sus fines son eminentemente Preventivos: La LOUA prevé en el artículo 179 de la Ley 7/2002, desarrollado en el Capítulo IV del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 30 a 35), que *“La inspección para la protección de la ordenación urbanística es una potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo y del subsuelo se ajustan a la legislación y ordenación urbanística y, en particular, a lo dispuesto en esta Ley”*. Y el apartado 4º señala que la disciplina tiene como fines prioritarios:

- a) Velar por el cumplimiento de la ordenación urbanística.
- b) Vigilar, investigar y controlar la actuación de todos los implicados en la actividad de ejecución y de edificación y uso del suelo, regulada en esta Ley, e informar y asesorar a los mismos sobre los aspectos legales relativos a la actividad inspeccionada.
- c) Denunciar cuantas anomalías observe en la aplicación o desarrollo de los instrumentos de la ordenación urbanística.

- d) Informar a las Administraciones y autoridades competentes sobre la adopción de las medidas cautelares y definitivas que juzgue convenientes para el cumplimiento de la ordenación urbanística.
- e) Colaborar con las Administraciones competentes, así como hacer cumplir efectivamente las medidas cautelares y definitivas que, para el cumplimiento de la ordenación urbanística, aquéllas hayan acordado.
- f) Desempeñar cuantas otras funciones asesoras, inspectoras y de control le sean encomendadas, y aquéllas que le sean asignadas reglamentariamente.

La Administración Autonómica ejerce la actividad inspectora en supuestos en que la LOUA considera especialmente relevantes, según criterios objetivos que justifiquen la intervención autonómica, por su efecto preventivo, el mayor daño al territorio y el interés supramunicipal del bien jurídico a proteger.

El carácter imprescindible de la inspección en el campo de la ordenación del territorio y urbanismo viene dado por la trascendencia de los derechos a proteger recogidos en la Constitución Española como Principios Rectores de la Política Social y Económica como son el derecho “a una vivienda digna y adecuada” (artículo 47 CE) y “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el libre desarrollo de la persona” (artículo 45 CE).

Por ello la disciplina urbanística se consagra como función debida y de ejercicio inexcusable, debido a los citados derechos que se protegen en la Constitución Española como Principios Rectores de la Política Social y Económica.

III.2. LA TRASCENDENCIA PRE-CONSTITUCIONAL. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL

La Trascendencia de la inspección urbanística es preconstitucional y su vinculación, posterior a valores constitucionales y “estatutarios”, hace predicar una protección cualificada frente al resto del ordenamiento jurídico².

En la legislación demonónica, se efectuó la planificación urbanística a través de la denominada “legislación de ensanche” y “de reforma interior de poblaciones” efectuándose la intervención administrativa, en los derechos de los administrados a través de los “Reglamentos de Policía” a los que se refería expresamente el Código Civil (artículo 350)

Así pues, el originario Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones de Posada Herrera de 1861 (que no cristalizó) supuso

² PÉREZ PINO, VIRGINIA, Doctora en derecho, Apartado procedente de “*El Cuerpo de Inspectores de Ordenación del territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía: pasado, presente y futuro*” visitable en Qadernos núm. 0, web site <http://aiotuv.org/portfolio/numero-0-mayo-2012-indice/>.

un importante avance en la técnica de cesión de suelos para dotaciones públicas, régimen de parcelas mínimas indivisibles, generalización del régimen de licencias, compensación de beneficios y cargas de la urbanización, edificación forzosa de solares, regulación de linderos, proyecto técnico y económico previo a toda urbanización, los cuáles eran inspeccionados por la Administración competente (generalmente local).

Por su parte, la primera Ley de Ensanche, que data de 1864, señala que los Ayuntamientos pueden urbanizar los terrenos, expropiando el terreno para viales y usos públicos a su costa. En 1867, se consagra la técnica planificadora con el Reglamento de la citada Ley de Ensanche, que especifica la forma para ejecutar el Plan de Ensanche. En 1876, se promulga una nueva Ley de Ensanche de Poblaciones con precisiones normativas. En 1892, el sistema se hace definitivo con una nueva Ley que regula los ensanches de Madrid y Barcelona y faculta al Gobierno para extenderla a otras poblaciones. Para aprobar cada uno de estos Planes Generales era necesaria una Ley Especial.

La inspección urbanística se hacía cada vez más necesaria y se convertía en piedra angular del control urbanístico lo que se reflejaría en los Estatutos Municipales y Provinciales de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, respectivamente.

Por su parte, como especialidad normativa la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en la Sección 3ª del Capítulo II del Título IV preveía en su artículo 173 que: “la inspección urbanística se ejercerá por los órganos centrales y locales a que se refiere el Título VI, dentro de sus respectivas competencias” y en el artículo 174 “que el Alcalde ejercerá la inspección de las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones del término municipal para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles”.

De igual forma, la acción pública en materia de urbanismo (Ley de Suelo de 1956, artículo 223) implicaba intrínsecamente una labor de investigación, comprobación y reacción ante los hechos denunciados que ponen en marcha el sistema de inspección del derecho urbanístico.

Y como culmen de la legislación de los años 50, se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, aún aplicable en la actualidad, cuyo artículo 1 consagra la función de policía (preventiva y represiva) así como de observancia de los planes urbanísticos.

Ante la inexistencia de un régimen constitucional, y sin perjuicio de las Leyes Fundamentales del Reino, los valores protegidos se reflejaban en las Exposiciones de Motivos de cada texto normativo.

En este sentido, resulta interesante la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley de Suelo sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, (refundida en el Real Decreto – Legislativo 1346/1976, de 9 de abril) en la que se exponen las líneas generales de la disciplina (satisfacción de un desarrollo urbano equilibrado).

La posición central que la licencia ocupa en el ordenamiento urbanístico queda reforzada con el sistema que se propone para suspender e incluso demoler las obras que se realicen sin licencia o sin observancia de sus cláusulas.

La restauración del orden urbanístico violado exige además extender las medidas de suspensión de la efectividad de actos administrativos contrarios a Derecho a aquellos otros acuerdos que sin formalizarse en términos de licencia de obras tienen una incidencia, a veces irreversible, sobre la ejecución de los planes.

A estos efectos, se define con gran amplitud la infracción urbanística, señalando aquellas materias en las que un incumplimiento de sus prescripciones tiene la consideración de grave, a los efectos de adoptar, si dicha infracción es manifiesta, las medidas de suspensión o demolición antes reseñadas”.

La legislación pre-constitucional, en suma, sienta las bases de la disciplina urbanística la cual se expresa por el legislador de 1975 en la Exposición de Motivos II. b):

“La indisciplina urbanística, que ha encontrado en la inadaptación de los Planes a las necesidades cambiantes la disculpa permanentemente invocada y que se ha visto también favorecida por las quiebras que el vigente ordenamiento ofrece al principio de distribución justa y equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento y de la urbanización, por la indefensión que ha supuesto para el interés público la aplicación generosa del principio de responsabilidad de la Administración frente a los afectados por la anulación de licencias ilegales, aunque pudieran concurrir en su actuación, dolo, culpa o negligencia graves; por la ineficacia de los instrumentos de control y de restablecimiento del orden urbanístico y por la desproporción entre la responsabilidad política de los órganos estatales que tienen atribuido el ejercicio de la tutela urbanística y sus efectivas facultades para cuidar adecuadamente esta parcela del interés público”.

Por tanto la conclusión sería, sostiene la citada autora, que antes del advenimiento constitucional, los valores protegidos por la inspección urbanística constaban en la Exposición de Motivos de cada texto normativo.

III.3. LA TRASCENDENCIA POST-CONSTITUCIONAL

III.3.1. Regulación en la Constitución Española

“Artículo 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 (con ocasión de recurso de inconstitucionalidad de la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el Texto Refundido de 1992) deja claro que la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que ha sido asumida por la mayoría de estas. La citada Sentencia 61/1997 señala que el Estado no puede entrar a regular un sector de la realidad como la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de asunción autonómica, en virtud del art. 148.3 CE, aplicando la cláusula de supletoriedad recogida en el artículo 149.3 CE (el derecho estatal será en todo caso, supletorio del derecho de las CCAA).

No obstante, el Estado cuenta con títulos que inciden en la política urbanística, esencialmente la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (Art. 149.1.1 CE), lo que se conecta con el derecho a la propiedad urbana, así como en la competencia relacionada con determinadas instituciones y técnicas jurídicas que inciden en el urbanismo, como sucede con la valoración del suelo.

Otros títulos competenciales estatales con incidencia en el urbanismo son:

- Art. 149.1.8: Seguridad jurídica preventiva.
- Art. 149.1.18 (procedimiento administrativo común³ para procedimiento de legalidad urbanística y de orden sancionador, regulación de la publicidad de los instrumentos de planeamiento y determinación de las garantías expropiatorias) y.
- Art. 149.1.23 (determinadas prohibiciones en relación con limitaciones al dominio, servidumbres de protección).

El ejercicio de estas competencias de disciplina medioambiental ha de considerarse preferente, por un principio de especialidad, al ejercicio de competencias de disciplina urbanísticas, si bien sobre la zona de servidumbre del dominio público, sobre bienes protegidos por la legislación medioambiental⁴ u otra normativa sectorial, puedan ejercerse

³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 30/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁴ A sensu contrario, art. 15.1 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

potestades disciplinarias de naturaleza urbanística cuando los hechos constituyan infracción en relación con normativa o planeamiento urbanístico, desde los principios de coordinación administrativa con los órganos sectoriales competentes.

III.3.2. Derecho Autonómico Comparado

Nos limitamos a enunciar cada Comunidad Autónoma y su normativa básica reguladora, y nos remitimos al la ponencia de Antonio Jesús Amador Blanco sobre el Régimen de las Competencias Autonómicas y Locales en el Ámbito de la Disciplina Urbanística⁵.

La regulación de las Comunidades Autónomas en la materia es la siguiente:

- CASTILLA Y LEON. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León: Cuando el Ayuntamiento no pueda ejercer competencias de disciplina urbanística, la Diputación Provincial podrá ejercerlas directamente, o bien aportar los medios técnicos y económicos necesarios. Se establece también una competencia de la C.A en sede de protección de la legalidad urbanística en cuanto se afecten intereses supramunicipales, en especial, en parcelaciones urbanísticas.
- CASTILLA LA MANCHA. Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de Mayo. Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- LA RIOJA. Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- REGION DE MURCIA. Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de Junio. Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- COMUNIDAD VALENCIANA. Ley 5/2014, de 25 de Julio. de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.
- CATALUÑA. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística.
- EXTREMADURA. Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, modificada recientemente por LEY 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial.

⁵ AMADOR BLANCO, ANTONIO JESUS. "Régimen de las Competencias Autonómicas y Locales en el ámbito de la Disciplina Urbanística". III Jornadas de la Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía celebradas los días 9 y 10 de diciembre de 2015 accesible en la web site <http://aiotuv.org/portfolio/iii-jornadas-diciembre-2015/>.

- COMUNIDAD DE MADRID. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
- CANARIAS. Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Decreto 11/1997, de 31 de enero por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición. Ley 7/2015 de 1 de Abril, de los Municipios de Canarias, que atribuye a los Municipios Canarios competencias en materia de urbanismo, en su art. 11.p) y la Ley 8/2015, de 1 de Abril, de Cabildos Insulares. Los cabildos insulares ejercen competencias en materias de Ordenación del territorio y urbanismo.

Existe la Agencia de Protección del Medio Urbano y Rural y Patronatos Insulares de cada uno de los Espacios Protegidos y una distribución de competencias entre órganos para sancionar: entre Ayuntamientos, Cabildos y la Agencia.

- ISLAS BALEARES. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo. La citada Ley refuerza la competencia del consejo insular que, incluso, puede suspender determinadas actuaciones en ejecución sin necesidad de requerir de forma previa la intervención municipal, especialmente en suelo rústico.
- GALICIA. Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (BOE núm. 81, de 4/04/2016). La Agencia de protección de la Legalidad Urbanística es un Organismo público de naturaleza consorcial compuesto por la Comunidad Autónoma de Galicia y cuantos municipios opten voluntariamente por transferir sus competencias sancionadoras. Incorporación a través de Convenio de Adhesión.
- ASTURIAS. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.
- CANTABRIA. Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
- PAIS VASCO. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Modificación por Ley 2/2014, de 2 de octubre, de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo. La inspección urbanística será ejercida por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de los territorios históricos y los Ayuntamientos.
- NAVARRA. Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- ARAGÓN. Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. De gran relevancia las Comarcas en materia de urbanismo, que podrán subrogarse en el ejercicio de las potestades que corresponden al Ayuntamiento previo requerimiento en el plazo de un mes tanto para el PLU como para el Sancionador.
- CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA. Estatutos de Autonomía aprobados por Ley Orgánica 1/1995 y 2/1995, de 13 de Marzo. La Asamblea-Presidente y Consejo de Gobierno tienen un doble carácter: municipal y autonómico. Tienen reconocidas competencias en materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (art. 21.1 EA). D.Adic.3ª R.D.Leg 7/2015, de 30 de Octubre: *“Corresponde a las CC.AA, status institucional que no tiene una ciudad autónoma”*.

III.3.3. Regulación en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

El referenciado artículo 56 del Estatuto reserva a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, y la disciplina urbanística: *“La estatutarización de la disciplina urbanística”* es la terminología empleada por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen núm. 72/2006 al Estatuto de Autonomía. Punto VI, Título III, lo cual significa que goza una protección cualificada frente al resto del ordenamiento jurídico, de un plus valor normativo.

Y como medida de observancia del ordenamiento jurídico, se consagra, asimismo, en el Título III del Estatuto de Andalucía referido a la “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma” con el artículo 92 relacionado con los municipios: “2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: a. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Afirma RUIZ -RICO que “esa calificación (competencias propias) tiene que interpretarse siempre de conformidad con lo que establezca una legislación - inespecífica a priori “en los términos que determinen las leyes” - donde se va a concretar su alcance definitivo”.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge pues, la disciplina urbanística como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma necesariamente integrada dentro del núcleo de autonomía municipal, quedando obligados Municipios y Comunidad Autónoma al ejercicio coordinado de sus competencias con objeto de lograr la protección de la legalidad territorial y urbanística.

Por su parte, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, principal legislación específica determina los términos en que deben ejercerse las competencias propias de los municipios (RIVERO YSERN), y el mismo legislador autonómico

desde su Exposición de Motivos reconoce como principio inspirador de las competencias urbanísticas de la Administración Autonómica, el de subsidiariedad, cuando concurren intereses supralocales.

Ello debido a que, según la LOUA, el bien jurídico a proteger por la Comunidad Autónoma y los Municipios es distinto. Así, a estos se atribuye la competencia exclusiva para el otorgamiento de licencias urbanísticas, dado que es la Administración Local la legitimada para actuar en todos los supuestos y en primera instancia para el ejercicio de intervención preventiva a través de, como indicábamos, el otorgamiento de licencias, las potestades de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado y la sanción de las infracciones urbanísticas; mientras que la competencia autonómica en materia de protección de la ordenación urbanística se restringe a determinados supuestos y su ejercicio es de carácter eminentemente preventivo y de control de todos los actos de transformación del territorio o de su uso contrarios a la legalidad y condicionado a la previa inactividad municipal.

En términos literales expresa el preámbulo de la LOUA *“Se refuerzan las actuaciones de inspección urbanísticas dotando, tanto a los Ayuntamientos como a la Administración de la Junta de Andalucía, de unidades específicas para el cumplimiento de estos objetivos.*

La minuciosa regulación de la protección de la legalidad urbanística deja claro que es una competencia municipal universal y también la subrogación de la Administración de la Junta de Andalucía en protección de la legalidad urbanística en solo aquellos casos en los que la infracción pueda tener una especial incidencia en la ordenación urbanística”.

De otro lado el Decreto 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía – artículo 30.1 – señala que la inspección urbanística es la potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo, del vuelo y del subsuelo, se ajustan a la ordenación territorial y urbanística, y en particular, a lo dispuesto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre y en el presente Reglamento.

El citado Decreto 60/2010, hace expresa mención a la Ley de Ordenación urbanística, como principal legislación específica del urbanismo andaluz, si bien la ordenación territorial ha de ir conjuntamente con la urbanística en el ámbito de competencias de la disciplina a nivel autonómico.

En este sentido la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene por objeto la regulación de los instrumentos y procedimientos necesarios para el ejercicio por la Junta de Andalucía de su competencia en Ordenación del Territorio.

Así, el Artículo 37 dispone la competencia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, para la paralización de actividades sin licencia o no ajustadas a aquella que se ejecuten sin acomodarse a las determinaciones de esta Ley y de los Planes de Ordenación del Territorio que les afecten. Como también para la restitución de la realidad física alterada cuando la

ejecución de tales actividades produzcan una alteración ilegal de aquella por su titular en la forma en que disponga la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Continúa el precepto señalando que “La Consejería de Obras Públicas y Transportes podrá imponer multas coercitivas sucesivas, a los particulares infractores (...), atendiendo al importe de la actividad, gravedad e incidencia territorial, en la forma que reglamentariamente se establezca y sin perjuicio de la posible ejecución subsidiaria por la propia Consejería a cargo de aquéllos. En cualquier caso el titular de la actividad deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. La valoración de los mismos se hará por la Consejería de Obras Públicas y Transportes (...).”

Las Disposiciones Finales disponen *“Primera Por Decreto del Consejo de Gobierno se establecerán los órganos y las funciones que les correspondan a los mismos en desarrollo de la presente Ley. Segunda Se autoriza al Consejo de Gobierno para que dicte las disposiciones necesarias en desarrollo y aplicación de la presente Ley”*.

Asimismo, el Anexo de la Ley *ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* enumera las actividades englobadas en el concepto de ordenación del territorio, incardinándose en esta ordenación territorial con carácter general las grandes obras públicas como carreteras de ámbito regional y subregional, y de interés general del Estado, la red ferroviaria, los puertos, aeropuertos, la planificación hidrológica, las infraestructuras y equipamientos de gestión de residuos, los planes de ordenación de recursos naturales y los planes de turismo entre otras.

La atribución competencial de la ordenación territorial corresponde a la Administración autonómica y la urbanística, en materia de disciplina –en los términos ya indicados-, a la Administración local, y subsidiariamente, a la autonómica.

En este se expresa la jurisprudencia, con el distingo de ambos conceptos y lo que ello conlleva. Así la STS de 11 de octubre de 1994 que se refiere a las numerosas sentencias de este Tribunal *“en las que al distinguir los conceptos de ordenación del territorio, han incluido en este último aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que siendo de la competencia estatal –art 149.1.24 de la Constitución– por su gran trascendencia para la sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal”*.

De todo lo anterior se deduce que la inspección urbanística de la Junta de Andalucía debe ir encaminada a ejercer una función preventiva y represiva sobre el Territorio Andaluz que garantice la protección de la legalidad urbanística frente a actos o usos del suelo que el legislador andaluz considera especialmente graves.

Por ello la Administración Autonómica ha de responder a criterios objetivos que justifiquen la intervención autonómica, por su efecto preventivo, el mayor daño al territorio y el interés supramunicipal del bien jurídico a proteger.

El Decreto 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha puesto especial énfasis en la regulación de los instrumentos preventivos para la protección de los intereses generales territoriales y urbanísticos, con vocación de establecer las reglas esenciales en todo el territorio de

la Comunidad Autónoma de Andalucía, desarrollando las particularidades en materia de inspección urbanística y en la tramitación y ejecución de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística, precisando el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Todo lo anterior unido a complejidad territorial, competencial y normativa características de la ordenación del territorio y urbanismo, determinan la necesidad de la creación de un Cuerpo de Inspectores propio de la Junta de Andalucía para el ejercicio de la disciplina en materia de ordenación del territorio y urbanismo de competencia autonómica.

En el sentido anterior, el Preámbulo de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, expresa, como indicábamos, que se refuerzan las actuaciones de inspección urbanística dotando tanto a los Ayuntamientos como a la Administración de la Junta de Andalucía de unidades para el cumplimiento de estos objetivos.

Así la Exposición de motivos justifica la creación del Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda en el seno de la Función Pública andaluza. *“Siendo la Administración de la Junta de Andalucía la que ha de garantizar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía, así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, ha de dotarse de los medios e instrumentos necesarios para conseguir dicha finalidad, y ante la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como éstas, y la extensión geográfica sobre la que se proyecta, se considera imprescindible la creación de este Cuerpo de funcionarios, que se integra en el Grupo A, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.*

En la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo se crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos que se le atribuyan reglamentariamente.

III.4. EL CUERPO DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (IOTUV)

Los inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad, con las facultades y protección que les confiere la normativa vigente.

El personal inspector estará provisto de la correspondiente acreditación, con la que se identificará en el desempeño de sus funciones.

Cuando lo consideren preciso, los inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía podrán recabar, en el ejercicio de sus funciones, el apoyo, concurso, auxilio y protección que necesiten de otras Administraciones Públicas.

Para GONZÁLEZ PÉREZ “la clave de un sistema imparcial de inspección radica en la existencia y actuación de un órgano de previsión funcional”.

La Regulación reglamentaria a que alude la Ley 13/05 por la que se crea el Cuerpo es el Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, regula el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía (ROF).

III.4.1. Características del Cuerpo de IOTUV

A) Grupo que goza de plena autonomía técnica.

En este sentido veámos los arts. 3 y 25 del ROF.

“Artículo 3. Principios generales.

1. La Inspección actuará conforme a los principios de especialización, unidad funcional, colaboración y cooperación interadministrativas, eficacia, jerarquía, objetividad, diligencia y profesionalidad, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con sujeción a los criterios técnicos establecidos por el Centro Directivo de Inspección.

3. El personal inspector en el ejercicio de sus funciones gozará de plena autonomía en los términos del artículo 25 del presente Reglamento; especialmente, se garantizará su independencia frente a cualquier tipo de injerencia indebida.

Artículo 25. Autonomía técnica del personal Inspector.

El personal inspector desarrollará sus funciones con autonomía técnica, sin perjuicio del cumplimiento de las instrucciones y directrices técnicas establecidas por la persona titular del Centro Directivo con competencias en Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda; del respeto a las órdenes de la jefatura del equipo de inspección o grupo especializado en que desarrolle su actividad; del cumplimiento en plazo de las órdenes de servicio que se le impongan y del sometimiento a los controles de rendimiento o de cumplimiento de los objetivos que se puedan establecer por el titular del Centro Directivo de Inspección”.

Por su parte, el artículo 179.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone que “en el ejercicio de sus funciones, los inspectores gozarán de plena autonomía y tendrán, a todos los efectos, la condición de agentes de la autoridad”.

Según FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ FERNÁNDEZ⁶ serán la neutralidad y la imparcialidad, características pretendidas en el ejercicio de las funciones que este cuerpo desarrolle,

⁶ JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, FRANCISCO JAVIER “La inspección urbanística” en AAW “La disciplina urbanística en Andalucía”, Ed. Tirant Lo Blanch, Monografías 749, Valencia, págs. 269 y ss.

teniendo de soporte criterios de legalidad alejados de la oportunidad del momento o de otro origen que no sea el propiamente administrativo y legal. Los límites de esa autonomía plena vienen determinados en virtud del concepto del fin último que se debe perseguir en el actuar administrativo, cual es el de prestación de servicio público que la Ley reconoce en beneficio de los intereses generales (artículo 103.1 CE).

La autonomía plena implica actuar única y exclusivamente en el marco de la Ley y de la ordenación urbanísticas, al margen de cualquier directriz política. Es decir, la autonomía plena no es más que el fiel trasunto del mandato constitucional que ordena a la Ley regular las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios públicos. Máxime en el caso que nos ocupa, debido a que este Cuerpo de funcionarios, en el ejercicio de sus funciones, en su condición de agentes de la autoridad, actuando provisto de acreditación, está facultado para actuar – si bien con la salvaguarda de todas las garantías previas - frente a derechos fundamentales de las personas constitucionalmente protegidos (artículo 18 CE, entre otros).

B) Grupo especializado de carácter pluridisciplinar⁷, dado que este Activo integrante de la Junta de Andalucía está formado por profesionales con perfiles técnico y jurídico con un sólido conocimiento de la distribución de competencias y del sistema normativo en materia de ordenación territorial y urbanística (y vivienda) que operan en todo el ámbito del Territorio Andaluz.

B.1 Conocimiento sobre las interacciones que operan en el territorio, dado que el Territorio Andaluz de 87.000 km², está constituido por un único medio físico en el que inciden numerosas materias reguladoras, tanto de los elementos naturales que lo conforman, como de los elementos artificiales que lo transforman, que hacen de él un espacio donde el ser humano pueda desarrollar su actividad pero a la misma vez, deben quedar garantizados los principios como los de igualdad, conservación de los valores naturales, mejora del bienestar, o calidad de vida. Para ello es necesario conocer el territorio a fin de anticiparse y corregir las disfunciones, evitando que se produzca el “no retorno” a su estado original.

B.2 Conocimiento en materia competencial Estado – CCAA - Municipios

Por la organización territorial del Estado establecida en la Constitución Española y por la distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Municipios cada uno, en la gestión de sus intereses, incide necesariamente en la ordenación del espacio.

⁷ CHAMIZO CALVO, LUISA TERESA, “El Cuerpo de Inspectores de Ordenación del territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía: Un equipo pluridisciplinar” en Qadernos núm. 0 visitable en la web site <http://aiotuv.org/portfolio/numero-0-mayo-2012-indice/> .

La intervención estatal va dirigida a garantizar el equilibrio territorial y la igualdad de todos españoles en lo más relevante: del uso del suelo, regulación de la publicidad de los instrumentos de planeamiento y determinación de las garantías expropiatorias y prohibiciones en relación con servidumbres de protección demanial y competencias de disciplina medioambiental de ámbito estatal.

La Comunidad Autónoma ha de mantener un Modelo Territorial en todo el ámbito de la Comunidad Autónoma a través de la ordenación de territorio y desarrollo de sus Instrumentos: Por orden de Jerarquía Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, que vinculan a los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio y al planeamiento en general.

La actividad urbanística en Andalucía se garantiza a través de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que obliga a trazar la ordenación urbanística en el marco de la ordenación del territorio, que se hace efectiva mediante la intervención de la Administración Autonómica en la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios y de instrumentos que superen el ámbito municipal (a través de los informes de incidencia territorial). Y en el ámbito urbanístico, con los instrumentos a nivel municipal, conviven los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, de los años 80, y las Normas Subsidiarias Provinciales, en los casos de municipios sin planeamiento.

El Municipio (Art. 140 de la Constitución Española, Estatuto de Autonomía para Andalucía, y art. 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de *Autonomía Local de Andalucía*), es el principal protagonista por la atribución de competencia propias en la ordenación, gestión, dirección y disciplina urbanística. Comprende la planificación, organización dirección y control de la ocupación del suelo. Todo ello siempre dentro del marco establecido por la planificación territorial autonómica.

B.3 Sistema normativo complejo

Existe una concurrencia entre los distintos instrumentos de planificación: territorial, sectorial, y urbanístico. El sistema normativo se constituye por un conjunto de instrumentos de planificación formulados por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, algunos con carácter horizontal e integrador, como los instrumentos de ordenación del territorio y los instrumentos de planeamiento urbanístico; mientras que otros tienen un carácter sectorial, como la planificación en materia de carreteras e infraestructuras ferroviarias, aguas terrestres, costas, vías pecuarias, etc. Todos estos instrumentos de planificación deben ser interpretados de forma sistemática, siendo para ello fundamental el conocimiento de la forma en que están interrelacionados. Así el PGOU del municipio a partir de la LOUA constituye el instrumento que tiene el municipio para acometer la ordenación integral de su territorio.

De la legislación sectorial derivan limitaciones de uso del suelo que requieren en la tramitación de los procedimientos de planeamiento urbanístico y territorial (horizontal), o

de una autorización concreta, que se pronuncie una administración distinta (sectorial) de la responsable del procedimiento sustantivo.

C) Es un grupo especializado: Debido a la necesaria formación precisa para desenrañar la complejidad e interrelacionar las citadas disciplinas que inciden en la ordenación del espacio físico. Así, la elaboración de informes específicos inherentes a la tramitación de expedientes disciplinarios, de peritajes en procedimientos judiciales y de apoyo a los procedimientos de expropiación para la obra pública, supervisión de proyectos de demolición y de reposición de la realidad física alterada, diseño de elementos interpretativos y divulgativos de la actividad disciplinaria y de planificación, desarrollo de herramientas informáticas relacionadas con la representación espacial, colaboración y asesoramiento a los distintos Cuerpos de Seguridad y Administraciones locales. Para su materialización se efectúan desplazamientos a diferentes puntos de la geografía andaluza, bien en trabajo de campo, bien en tareas de inspección con las consiguientes reuniones de coordinación; la fotointerpretación, georreferenciación y representación cartográfica de las incidencias registradas en el territorio, así como el análisis urbanístico, el cálculo y la valoración de las estructuras edificadas y la interpretación preoperacional.

Pero también por la consulta de servicios telemáticos con información geográfica en el geo-portal IDEAndalucía, consultas a la Sede Electrónica de Catastro, Inventarios de Planeamiento, de documentos públicos (registrales y notariales), la elaboración de actas de inspección, etc.

III.4.2. Facultades del personal inspector

Los funcionarios del Cuerpo de Inspección tienen la condición de agentes de la autoridad. El art. 179. 3. de la LOUA ya atribuye al Cuerpo de inspectores la plena autonomía y a todos los efectos, la condición de agentes de la autoridad.

En su desarrollo el inspector ejerce sus funciones provisto de una Tarjeta de Acreditación que le identifica, aprobada por Orden de 5 de noviembre de 2007, por la que se aprueba el formato de la acreditación del personal inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía⁸.

Siendo ésta personal e intransferible, tiene la consideración de documento público.

El Texto del reverso es el siguiente:

«1.º El personal Inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, en el ejercicio de sus funciones, será considerado Agente de la Autoridad, disfrutando como tales de la protección y facultades que a éstos les dispensa la normativa

⁸ Visible en website: <http://juntadeandalucia.es/boja/2007/227/1>

vigente (art. 8.2 Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 225/2006, de 26 diciembre.)

2.º En el ejercicio de sus funciones, el personal inspector está facultado para requerir y examinar toda clase de documentos relativos al instrumento de planeamiento y su ejecución, comprobar la adecuación de los actos en realización a la legislación y ordenación urbanística aplicables y obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido. Tanto las Administraciones Públicas como los particulares están obligados a prestarles la colaboración que precisen.

La negativa no fundada a facilitar la información solicitada por los inspectores, en especial la relativa al contenido y los antecedentes de los pertinentes actos administrativos, constituirá obstaculización del ejercicio de la potestad de inspección y tendrá la consideración de infracción administrativa, en su caso disciplinaria (artículo 179.3 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) y podrá constituir hecho tipificado penalmente”.

El personal inspector, debidamente acreditado y previa orden de servicio, está facultado para acceder libremente a los lugares objeto de inspección y practicar las pruebas, exámenes o investigaciones que sean precisas a fin de emitir informes, actas, comunicaciones o diligencias.

Las funciones atribuidas a este personal se relacionan en el Artículo 22 del Reglamento:

- a) Entrar libremente, sin previo aviso y en cualquier momento, en el lugar objeto de inspección y permanecer en ellos, respetando en todo caso la inviolabilidad del domicilio, lo cual conllevará la necesidad de recabar el consentimiento de su titular o Resolución judicial que autorice la entrada en el mismo. (...).
- b) Hacerse acompañar durante la visita por el personal de apoyo preciso para la actuación inspectora.
- c) Practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesario. La información será facilitada por la persona o entidad requerida.
- d) Recabar y obtener la información, datos o antecedentes con trascendencia para la función inspectora, respecto de quien resulte obligado a suministrarlos ante el personal inspector en su condición de agente de autoridad, mediante requerimiento escrito del personal inspector que dirija el correspondiente equipo de inspección.

La información será facilitada por la persona o entidad requerida mediante certificación de la misma o mediante acceso del inspector o inspectora actuante, que podrá ser acompañado por el personal de apoyo preciso, a los datos solicitados en las dependencias de aquélla. En el acceso a los datos y antecedentes se observarán las prescripciones de la legislación orgánica de tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

- e) Adoptar, en supuestos de urgencia y para la protección provisional de los intereses generales implicados, las medidas provisionales oportunas al objeto de impedir que desaparezcan, se alteren, oculten o destruyan pruebas, documentos, material informatizado y demás antecedentes sujetos a examen, en orden al buen fin de la actuación inspectora.
- f) Proponer a las Administraciones y autoridades competentes para su adopción las actuaciones o medidas que juzgue convenientes que favorezcan el cumplimiento de la ordenación territorial, urbanística y de vivienda.
- g) Emitir los informes que le sean solicitados en relación con el cumplimiento de la normativa en materia de ordenación territorial, urbanística y de vivienda.
- h) Colaborar con las Administraciones competentes para el cumplimiento de la normativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo o vivienda.
- i) Controlar el cumplimiento de las medidas de las Administraciones competentes en el ámbito competencial de la Inspección.

En caso de apreciar la existencia de responsabilidades sancionables, de perturbación del orden jurídico o de necesidad de reposición de la realidad física alterada, el personal inspector podrá proponer el inicio del correspondiente procedimiento administrativo.

III.4.3. Documentación Inspectora

– *Las actas de la Inspección.* Son documentos del personal inspector en los que se recoge el resultado de una concreta actuación inspectora de vigilancia y comprobación efectuada que ostentan el carácter de documentos públicos, tienen valor probatorio que serán firmadas por el personal inspector actuante y, en su caso, por las personas ante las que se extiendan, quedando las mismas notificadas en dicho acto mediante copia del acta con levantamiento de la correspondiente diligencia de notificación. La firma del acta no implica la aceptación de su contenido ni de la responsabilidad en la que pueda haber incurrido la persona presuntamente infractora, excepto cuando así lo hubiera reconocido expresamente en el acta.

En el supuesto de que la persona ante quien se cumplimente el acta se niegue a firmarla, o a recibir su copia, se hará constar este hecho mediante diligencia en la misma, con expresión de los motivos aducidos por el compareciente, especificando las circunstancias del intento de notificación, y en su caso, de la entrega.

Reguladas en los artículos 36 a 43 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía⁹, a los cuales nos remitimos.

⁹ Visitable en website: <http://juntadeandalucia.es/boja/2007/11/25>

Por ORDEN de 28 de septiembre de 2007 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se aprueba el modelo de acta que se extenderá por la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda en el ejercicio de las actuaciones inspectoras¹⁰.

Asimismo, se crea el Registro de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, como instrumento de constancia oficial de las actas de inspección y demás documentos emitidos por el Centro Directivo de Inspección con ocasión de las actividades inspectoras.

Otros documentos de la actuación inspectora son:

– *Las Comunicaciones.* Son aquellos documentos a través de los cuales la Inspección se relaciona unilateralmente con cualquier persona en el ejercicio de sus actuaciones inspectoras. En las comunicaciones la Inspección podrá poner los hechos o circunstancias de trascendencia inspectora en conocimiento de las personas interesadas en las actuaciones, así como efectuar a éstos las citaciones o requerimientos que procedan. Las comunicaciones serán notificadas a las personas interesadas, en la forma prevista por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

– *Las Diligencias.* Son los documentos que se extienden en el curso de la actuación inspectora para hacer constar cualquier hecho, circunstancia o manifestación con relevancia para la inspección, que no sea objeto de informe, acta o comunicación.

Las diligencias tienen naturaleza de documento público y constituirán la prueba de los hechos que motiven su formalización, a no ser que se acredite lo contrario. Serán firmadas por el personal inspector actuante y por la persona con la que se entiendan las actuaciones.

Si ésta se negara a firmar la diligencia, o no puede hacerlo, se hará constar tal circunstancia en la misma. Cuando de la naturaleza de las actuaciones recogidas en la diligencia no se requiera la presencia de persona alguna, la diligencia se firmará únicamente por el Inspector o Inspectora actuante.

III.4.4. Deberes de los funcionarios de la Inspección

Son deberes inherentes a este cuerpo específico:

– La máxima corrección con las personas inspeccionadas y perturbar en la menor medida posible el desarrollo de las actividades de las personas y entidades inspeccionadas.

¹⁰ Visitable en website: http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/urbanismo/normativa/orden_28_09_2007.pdf

- Guardar el debido sigilo profesional respecto de los asuntos que conozca por razón de su cargo, así los datos, informes, origen de las denuncias o antecedentes de que hubieran tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.
- Especial diligencia, en atención a la naturaleza de las funciones que desempeñan.

III.5. ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA.

III.5.1. Actuaciones preventivas. Actuaciones de cooperación y colaboración

Buena parte de la acción inspectora se dirige a fomentar la toma de conciencia ciudadana e institucional acerca de los valores territoriales y urbanísticos a preservar, a promover la formación de los profesionales y técnicos vinculados con esta materia, al asesoramiento judicial y municipal y a establecer medidas tendentes a limitar los procesos de parcelación y edificación. Son las líneas de actuación preventivas de:

- *Cooperación con Ayuntamientos.* En cumplimiento del art. 179.2 LOUA (“Los municipios y la Consejería con competencias en materia de urbanismo deben desarrollar dichas funciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias, en el marco de su planificación y de la cooperación y colaboración interadministrativas).

Igualmente, una línea de actuación de valor preventivo es la elaboración de informes en respuesta a las consultas realizadas por Ayuntamientos a través de sus técnicos municipales, siendo de especial interés las relacionadas con la aplicación del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Ley 6/2016, de 1 de junio por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

- *Cooperación con los Registros de la Propiedad.* Conociendo de estos el régimen jurídico urbanístico de las edificaciones que se inscriben.
- *Formación.* Se imparten regularmente cursos sobre diferentes materias en todas las provincias de Andalucía.
- *Cooperación con Ministerio Fiscal.* Se celebran con periodicidad anual jornadas conjuntas de formación con el Ministerio Fiscal dedicados a temas específicos. Existe un convenio suscrito con el Ministerio Fiscal de fecha 21 de junio de 2004.
- *Detección de parcelaciones.* Para la detección y paralización de nuevos procesos parcelatorios incipientes se cuenta con la información remitida por los Registros de

la Propiedad¹¹, Notarías, Acuerdos Municipales conocidos por vía RAAM¹² (remisión de actos y acuerdos de los municipios) informes de para Juzgados y Tribunales o Fiscalía y la consulta de fuentes cartográficas como Catastro, fotografías aéreas, etc.

- *Informes respecto de disposiciones normativas* lo que resalta esta función de prevención de incumplimientos por vacíos normativos que pueden dar lugar a incoherencias o inaplicabilidad del ordenamiento jurídico.
- *Peritaje en procesos penales.* Mediante el nombramiento de peritos por el Ministerio Fiscal en determinados procedimientos penales de especial trascendencia.

La función preventiva se desarrolla asimismo con las siguientes acciones:

- A) Actuaciones de investigación, visitas de inspección, herramientas SIG, para requerir de la Administración Local, el ejercicio de competencias primarias en disciplina urbanística, los procedimientos correspondientes (protección de la legalidad urbanística o sancionadores) o se ejecuten voluntariamente las resoluciones firmes o bien para evitar resoluciones no ajustadas a derecho.
- B) La adopción de medidas cautelares previstas en el artículo 181 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (precintado de obras, instalaciones o usos; traslado a las empresas suministradoras de servicios públicos de la orden de suspensión con objeto de que interrumpen la prestación de dichos servicios e, incluso, la retirada y el depósito de la maquinaria y los materiales).
- C) A través de las medidas de garantía y publicidad de la observancia de la ordenación urbanística (artículos 176 a 178 LOUA y artículos 27 a 29 del Decreto 60/2010).

En particular, y como protección del tercero de buena fe registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, se destaca la reforma efectuada en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, artículo 51.1 del anterior Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto-ley legislativo 2/2008, de 20 de junio - derogado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana -, en el deber de anotar en el Registro de la Propiedad la incoación de expediente sobre disciplina urbanística como en la consecuencia jurídica derivada de la no anotación preventiva que

¹¹ De trascendental papel para conocer la constancia registral de las edificaciones que se tramiten por reconocimiento en situación de asimilado a fuera de ordenación en parcelaciones urbanísticas y la delimitación de las mismas, tras la reforma introducida por La Ley 6/2016 para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

¹² Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía. Visitable website: <http://juntadeandalucia.es/boja/2008/47/1>

supone la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente.

Asimismo, el artículo 65 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para evitar la consolidación de actuaciones infractoras, prevé que el Registrador de la Propiedad notificará a la Comunidad Autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes.

En suma, en las últimas tendencias legislativas se comprueba la previsión de estas medidas que implican un mejor y eficaz cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En este sentido el Decreto 60/2010 de 16 de marzo de Disciplina Urbanística de Andalucía expresa en su exposición de motivos las pretensiones, entre otras, de proporcionar soluciones útiles en la práctica, afrontando la regulación de problemas en el seguimiento de las figuras del cumplimiento por equivalencia de las resoluciones acordando la reposición de la realidad física alterada, del régimen propio de la situación de fuera de ordenación a otras ontológicamente asimilables, sin perjuicio de la ordenación que pueda acordar la Administración local en el ejercicio de su potestad de planeamiento.

III.5.2. Actuaciones de la Inspección autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo dentro del ámbito de sus competencias y ámbito del Plan de Inspección

Como resultado de las diligencias de investigación llevadas a cabo para constatar los hechos denunciados o de los que se haya tenido conocimiento y ante la existencia de hechos constitutivos de una presunta infracción se pueden adoptar diferentes medidas dando origen al correspondiente expediente de inspección.

En los casos en que se constata el otorgamiento de licencias y demás actos declarativos de derechos de contenido urbanístico de competencia exclusiva municipal (art. 171 LOUA), los controles de legalidad se efectúan mediante requerimiento de anulación en los términos del art. 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, impugnación directa en vía contencioso-administrativa, o revisión de oficio del acuerdo declarativo correspondiente. Esto es:

Solicitando de la Delegación de Gobierno de la Junta de Andalucía, por competencia atribuida en la LAJA, que formule requerimiento de anulación al Ayuntamiento correspondiente para que declare nulo el acto o licencia otorgados. En caso de que por el Ayuntamiento no atienda el requerimiento, se impugnará en sede contencioso-administrativa la desestimación expresa o presunta del mismo en los términos del art. 46.1 de la LJCA.

“Artículo 46. 1 LJCA:

El plazo para interponer el recurso contencioso administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera,

el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

Artículo 65.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.

2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello”.

– Impugnando en vía contencioso-administrativa las licencias y actos declarativos de derecho de contenido urbanístico otorgados por los Ayuntamientos en caso de ser contrarios a la ordenación urbanística (Arts. 65.4 LBRL y 46.1 LJCA).

“Artículo 65 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

4. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá también impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción”.

La interposición de un recurso contencioso-administrativo conlleva el seguimiento del mismo hasta su completa terminación y con ello, instar del Juzgado su cumplimiento por la Administración municipal o bien realizar la demolición en ejecución subsidiaria la demolición, en el supuesto de que se dicte sentencia que declare no ser conforme a Derecho el acto impugnado¹³, lo que puede suponer la reposición de la realidad física alterada mediante la demolición -total o parcial de las obras, dependiendo del fallo- en

¹³ Junta y Estado acuerdan la creación de una Comisión Mixta para proceder al derribo del hotel Algarrobo. Visitable en http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.30d4b35a-97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnextoid=070f996ce7f23510VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextcharnel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD&lr=lang_es

su defecto, en incidente de ejecución de sentencia, el cumplimiento por equivalencia. En cualquier caso, conlleva el seguimiento hasta dar por cumplimentado el fallo judicial firme.

La “disciplina urbanística” por la Administración autonómica se ejerce de acuerdo con las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma -art. 56 Estatuto Autonomía para Andalucía- en sustitución del ejercicio de competencia por los Ayuntamientos, previo requerimiento formulado y siendo desatendido el mismo por aquellos. Esto es, en los términos del artículo Art 60 de la Ley 7/1085, de Bases de Régimen Local *“Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local”*.

Si se comprueba que los hechos no cuentan con ningún título que los legitime, se requiere al Ayuntamiento afectado para que actúe en primera instancia. Si en el plazo, nunca inferior a un mes, el Ayuntamiento no informa sobre el inicio de actuaciones ni remite copia de las resoluciones o acuerdos, se pueden iniciar los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de orden sancionador a los responsables. De modo que, por una única infracción, se inicia un expediente dirigido contra el sujeto infractor (procedimiento sancionador) y otro para reponer la legalidad y el orden jurídico perturbado (procedimiento de restauración de la legalidad urbanística):

La apertura de procedimientos disciplinarios de restauración de la legalidad urbanística y ejercicio de la potestad sancionadora son consideradas de competencia primaria de las Corporaciones Locales, actuando la Comunidad Autónoma en sustitución de aquellas por afección competencial autonómica, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 7/1085, de Bases de Régimen Local.

– Tramitación de procedimientos sancionadores y de protección de la legalidad urbanística¹⁴. Mención breve por ser objeto de estudio en el apartado 5º de este Capítulo:

– *Tramitación de procedimientos sancionadores*. Apertura contra el sujeto infractor – persona física o jurídica¹⁵- en el plazo máximo de 4 años, del correspondiente procedimiento sancionador (adopción de medidas cautelares, práctica de pruebas así como Resolución que en su caso, imponga una sanción pecuniaria). La ejecución y

¹⁴ Arts. 168, 181 y ss, 192 y 195 y ss de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía y 36 y ss Decreto 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¹⁵ Arts. 193 y 194 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía. Muy interesante la regulación que se efectúa por la muerte o extinción de las personas responsables de las infracciones.

cobro de las sanciones pecuniarias impuestas se lleva a cabo por el personal inspector hasta concluir el periodo voluntario del mismo, pasando a la oficina competente de la Consejería con la competencia para cobro en periodo ejecutivo.

- *Tramitación de procedimientos de protección de la legalidad urbanística.* Por la realización de obras, construcciones o edificaciones ilegales e ilegalizables, de los que se derivan resoluciones acordando su demolición en la mayor parte de los supuestos. Los procedimientos de protección de la legalidad se incoan contra los actos que estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación¹⁶, con la adopción de las correspondientes medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 181 de la LOUA (precintado de obras, instalaciones o usos; traslado a las empresas suministradoras de servicios públicos de la orden de suspensión para interrumpir dichos servicios, etc), práctica de pruebas oportunas (pruebas de naturaleza jurídico-técnica que aportarán el conocimiento del territorio y del planeamiento territorial) y finalizará con la adopción de la Resolución que ordene el restablecimiento del orden jurídico perturbado. La citada Resolución será definitiva y firme en caso de no ser recurrida en alzada y faculta para la imposición de sucesivas multas coercitivas transcurridos dos meses desde su notificación, como medio de ejecución forzosa para su cumplimiento, que será la reposición de la realidad física alterada, consistente, en términos generales, en la demolición de las obras ilegales y correcta gestión de los residuos derivados de la misma¹⁷.
- *Paralización de edificaciones en construcción.* Para el seguimiento de edificaciones ilegales en construcción se realizan visitas de comprobación, requiriendo la adopción de medidas de paralización, así como la acreditación efectiva de ésta mediante Informes y actas de Inspección. Nos remitimos al apartado 3.3.3 relativo a la documentación inspectora y arts 36 a 43 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre.
- *Demoliciones:* la culminación de la acción inspectora. La ejecución de demoliciones de construcciones, edificaciones y obras -restaurando así la realidad física alterada- en cumplimiento de resoluciones administrativas propias o judiciales en orden contencioso-administrativo o penal firmes constituye, en algunos casos, la culminación de la acción inspectora¹⁸.

¹⁶ Plazo ampliado por la reforma de la Ley 2/2012, para Suelo no urbanizable común, del Art. 185.1 y art. 185.2 A) LOUA según modificación introducida por Ley 6/2016, de 1 de junio.

¹⁷ Art. 49.2 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¹⁸ Junta y Estado acuerdan la creación de una Comisión Mixta para proceder al derribo del hotel Algarrobo. El consejero de Medio Ambiente destaca la voluntad de ambas Administraciones de demoler el hotel tan pronto como sea posible. Visitable en website: http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.30d4b35a97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnnextoid=070f996ce7f23510VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=2229b8f8606b8210VgnVCM1000055011eacRCD&lr=lang_es

Para practicar las referidas demoliciones por esta Administración a través del Cuerpo de Inspección, en defecto de la auto demolición por el sujeto obligado, es necesario efectuar un procedimiento de contratación de la legislación del sector público¹⁹ no sin antes solicitar, en los casos oportunos, autorización judicial de entrada, salvo consentimiento expreso de los interesados, así como la coordinación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado o Autonómicos y a las autoridades competentes; todo ello, seguido del levantamiento de actas y diligencias acreditativas de haber llevado a efecto su cumplimiento.

El cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes procedentes de ejecutorias penales que no provienen de expedientes propios, es una función del Cuerpo de Inspección que presta en auxilio judicial de forma subsidiaria, siendo preferente la competencia de la Administración Local, y directamente obligado el condenado (LOPJ²⁰)²¹.

Otras actuaciones, que pueden conllevar o dar lugar a actuaciones de disciplina urbanística son:

- Informes en procesos penales. Procedentes de una de las líneas preferentes de la acción inspectora es la realización de informes, a instancia de Juzgados y Fiscalía, en procesos penales por delitos contra la ordenación del territorio, así como también sobre la incidencia que pudiera tener el Decreto 2/2012 sobre las actuaciones objeto del proceso penal.
- Puesta en conocimiento de la Fiscalía, determinados hechos cuando una vez esclarecidos, más que infracción administrativa, pudieren revestir naturaleza delictiva; o viceversa.

¹⁹ La contratación estibaría en proyectos básicos y de ejecución de dichas obras y sus correspondientes estudios básicos de seguridad y salud así como de la dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

²⁰ El artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que:

“1. Todas las personas y entidades públicas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca, la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezca la Constitución y las leyes y sin perjuicio del resarcimiento de los gastos y del abono de las remuneraciones debidas que procedan conforme a la ley.

2. Las Administraciones Públicas, las Autoridades y funcionarios, las Corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales, que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes”.

²¹ Hemos de entender que la ejecución material de lo establecido en la ejecutoria penal corresponde, en primera instancia, al penado, y a cargo de aquel, de forma subsidiaria, a las Administraciones Públicas, correspondiendo en primera instancia a los Ayuntamientos, en virtud del artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, artículos 25.2.d de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, 9.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y artículos 171, 190, 181 y siguientes de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. La Administración autonómica sería doblemente subsidiaria: en defecto de cumplimiento por el penado, y por la Administración municipal.

III.5.3. Actuación programada

Dado que la actividad autonómica de inspección en ordenación del territorio y urbanismo está sujeta a planificación, aquellas denuncias que se presenten sobre hechos no programados por el Plan General de Inspección, darán lugar a la formulación de requerimientos al Ayuntamiento que corresponda, instándole a que inicie las actuaciones disciplinarias de su competencia, evitando al denunciante su presentación ante la Administración municipal, eviten de esta forma dilaciones y molestias innecesarias. No en vano, las denuncias son una fuente importante de información tanto sobre la problemática existente en distintos ámbitos como también de sensibilidad social por la misma.