

**Subcapítulo IV. La planificación en la Inspección. Motivación,
Planes de Inspección Autonómicos. La omisión
del deber de perseguir infracciones
urbanísticas.**

Encarnación Molina Caballero

SUMARIO

IV.1 INTRODUCCIÓN	889
IV.1.1 Planes Generales de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo	892
IV.1.2 Antecedentes	893
IV.2 I PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. ORDEN DE 24 DE JULIO DE 2007. BIENIO 2007-2008	895
IV.2.1 Desarrollo de los ámbitos o programas de actividad del I Plan General de Inspección	895
IV.2.2 La asistencia a los Ayuntamientos, dentro del marco competencial de los arts. 188 y 195.1.b) de la LOUA	898
IV.2.3 Colaboración con otras Administraciones Públicas y Poderes Públicos	899
IV.3 II PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. ORDEN DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2008. PERIODO 2009-2012	900
IV.4 III PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN. ORDEN DE 11 DE ABRIL DE 2013, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO PARA EL CUATRIENIO 2013-2016	906
IV.4.1 Actuaciones de demolición y reposición de la realidad física alterada	909
IV.4.1.1. PROGRAMA I	909
IV.4.1.2. PROGRAMA II	910
IV.4.1.3. PROGRAMA III	912
IV.4.2 Actuaciones de demolición y reposición de la realidad física alterada	915
IV.4.3 Notas significativas del III Plan General de Inspección para 2013-2016. La disciplina urbanística, instrumento necesario de presente y futuro	916
IV.4.4 La omisión del deber de perseguir infracciones urbanísticas.	919

Subcapítulo IV. La planificación en la Inspección. Motivación, Planes de Inspección Autonómicos. La omisión del deber de perseguir infracciones urbanísticas.

IV.1. INTRODUCCIÓN

El artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, competencia que se concreta en el bloque de legalidad que regula las distintas potestades y funciones públicas que corresponden a la Junta de Andalucía en aquellas materias¹. El bloque de legalidad en la función inspectora viene determinado por la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía, modificada por la Ley 13/2005 de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y Ley 6/2016, de 1 de agosto, como inherente a las medidas de protección de la legalidad. Así:

- En las Disposiciones Finales Primera y Segunda y Título III (Art. 37) de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA)².
- En la Disposición Final Única y el Art 179.2 - deber de desarrollar las funciones inspectoras en el marco de su planificación y de la cooperación y colaboración inter-administrativas – y Art. 180 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), y

¹ Bloque I. Cap. I. “La Ordenación del Territorio en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía Andaluz. 2. Contenido material de las competencias autonómicas establecidas en el Estatuto de Autonomía Andaluz, en los arts. 56 “vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, obras públicas” y 57 “Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad””. 4. “La organización administrativa autonómica para el ejercicio de las potestades establecidas en los arts. 56 y 57 del Estatuto de Autonomía Andaluz”.

² Plan General de Inspección para el bienio 2007-2008, aprobado por Orden de 24 de julio de 2007 (BOJA 153, de 3 de agosto de 2007) y Plan General de Inspección para el cuatrienio 2009-2012, aprobado por Orden de 11 de noviembre de 2008 (BOJA 246, de 12 de diciembre de 2008). En ambos, Art. 3.c) y d) aptdo. 3º.

- En la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2005, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo, que dispone la creación del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

En su desarrollo son hitos del ejercicio de competencias de disciplina urbanística en la Junta de Andalucía:

- El Decreto 190/2005, de 6 de septiembre por el que se modifica el Decreto 202/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, creando la Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda e introduciendo un art.13 con las funciones de este centro directivo para ejercicio de la disciplina en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda³.
- El 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, y Decreto 60/2010 de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina urbanística de Andalucía.

El Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, aprobado por Decreto 225/2006, de 26 de diciembre dispone - artículo 3- que la actividad inspectora responderá al principio de trabajo programado, sin perjuicio de la que, por su trascendencia y urgencia, exijan necesidades sobrevenidas o denuncias no incluidas en la programación.

La inspección se rige por los principios básicos de planificación y programación como viene indicado en el artículo 15 de su Reglamento: *“La inspección planificará y programará su actuación según objetivos generales o particulares, en atención a su ámbito competencial material y territorial”*.

La Planificación General de Inspección se concreta - artículo 16 - mediante un documento, el Plan General de Inspección, que establece las líneas genéricas de la actividad inspectora conteniendo los objetivos generales de actuación por un periodo temporal no superior a cuatro años de vigencia, que se aprobará mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda y publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Cabe decir, en cuanto a la *naturaleza jurídica y contenido* del Plan General de Inspección, que la accesibilidad general al mismo por cualquier ciudadano, como potencialmente sujeto pasivo de la actuación inspectora, plantea una tensión entre dos principios constitucionales:

³ Decreto 190/2005, de 6 de septiembre por el que se modifica el Decreto 202/2004, de 11 de mayo, visible en website: <http://juntadeandalucia.es/boja/2005/178/1>; y <http://juntadeandalucia.es/organismos/consejo/sesion/detalle/45205.html>.

el de la publicidad de la actuación administrativa, que permite controlar la vulneración del principio de igualdad, y el de la eficacia de la acción inspectora, que exige una cierta reserva de su actuación inmediata al objeto de evitar que se frustren sus objetivos. De ahí que la propia naturaleza de la actuación inspectora obliga a que en cada sector de actuación administrativa se valore hasta qué grado puede admitirse la transparencia de la actuación sin menoscabo de su efectividad.

Por tanto el carácter obligatorio de la publicación del Plan General de Inspección con los criterios objetivos generales de la actuación inspectora que debe respetar la Administración a la hora de programar sus actuaciones no es extensivo, por motivos de eficacia en cuanto a sus fines a alcanzar, a cierta información de carácter confidencial como métodos de trabajo, localizaciones concretas y límites de intervención de los servicios de disciplina.

En desarrollo de la Planificación General, la programación se llevará a cabo mediante las correspondientes órdenes de servicio, que constituyen el señalamiento de actuaciones concretas dirigidas al personal inspector por escrito y sin ser objeto de publicación que contendrán los datos de identificación de las actuaciones asignadas, en la forma que se disponga.

Las órdenes de servicio tienen como objeto el impulso de objetivos concretos y sucesivos en cada actuación para consecución de las líneas genéricas del plan vigente, siendo impulso tanto de actos presentes como aquellos posteriores que se perfilan como necesarios y derivados de cada objeto a seguir en el ámbito del plan. Asimismo el titular del Centro Directivo podrá seleccionar indicadores de cantidad y calidad, de modalidades de infracción, de carácter sectorial, de dimensión o afección territorial u otros, a los efectos del seguimiento y evaluación de las órdenes de servicio dictadas en desarrollo de la planificación general.

La ejecución y desarrollo de la planificación general mediante la programación atenderá a alguno o varios de los criterios – Artículo 17 - basados en su trascendencia o repercusión jurídica, social y económica, el efecto de prevención general y especial que se pretenda obtener con la actuación inspectora, la consideración territorial de las actuaciones a desarrollar o el beneficio económico perseguido por las infracciones de ordenación del territorio, urbanismo o vivienda.

Para seguimiento de la Planificación General, el Artículo 14 del citado Decreto 225/2006, de 26 de diciembre prevé con carácter obligatorio la necesidad de realizar una evaluación periódica de la actividad inspectora a fin de valorar la consecución de los objetivos previstos y establecer las propuestas de mejora correspondientes. La evaluación intermedia permite estimar el grado de cumplimiento de cada apartado, efectuar un examen cuantitativo y cualitativo de los expedientes tramitados y una reformulación de objetivos concretos si fuese necesario, siempre en el marco de las líneas genéricas del Plan vigente.

En el sentido anterior, la plasmación de objetivos en el Plan General de Inspección, estará basada en los criterios ya indicados– Artículo 17 -, si bien, además, las circunstancias del

momento pueden ser determinantes en la planificación que permitirá primar unos u otros criterios según las exigencias sociales, territoriales y económicas de cada momento.

De otro lado, el Decreto 60/2010 de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía - Artículo 2 - dispone que la disciplina urbanística se desarrollará de acuerdo con los principios de legalidad, intervención preventiva, oficialidad, celeridad, eficacia, eficiencia, planificación, programación y congruencia.

Se hace imprescindible actuar de acuerdo con tales principios, tomando como punto de partida el de servir con objetividad los intereses generales en evitación de cualquier tipo de discrecionalidad debido a que el ámbito territorial sobre el que se ejerce la disciplina urbanística, tan extenso –hablamos de 87.000 km² que ocupa el territorio andaluz- como alterado por las numerosas actuaciones de indisciplina, es muy difícil adoptar un pronóstico que permita abordarlo en su totalidad, por el siempre escaso volumen de recursos materiales y humanos disponibles para toda nuestra Comunidad Autónoma.

De ahí el carácter necesario de la planificación y la programación para control y seguimiento de la actividad del personal inspector en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. Se permite con ello fiscalizar si las mismas son acordes con lo establecido por el citado Plan General de Inspección, de modo que canalicen la necesaria relación de causalidad que debe existir entre la actuación inspeccionada, la decisión adoptada en relación con la misma y su encaje en los objetivos del Plan.

La actuación inspectora tendrá como objetivos reconducir los comportamientos de la sociedad a la ordenación del territorio y la ordenación urbanística, trascendiendo al sustrato ambiental constitucionalmente protegido como bien de interés general perturbado por la transgresión del ordenamiento urbanístico y las actuaciones desordenadas en el territorio.

IV.1.1. Planes Generales de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Desde su creación en 2006, la inspección en materia de ordenación del territorio y urbanismo ha desarrollado su labor de protección del orden territorial, urbanístico y en materia de vivienda de forma planificada, hasta la fecha tres Planes Generales de Inspección:

- Plan General de Inspección para el bienio 2007-2008, aprobado por Orden de 24 de Julio de 2007 (Boja nº 153, de 3 de agosto 2007, página 54).
- Plan General de Inspección para el cuatrienio 2009-2012, aprobado por Orden de 11 de noviembre de 2008 (Boja nº 246, de 12 de diciembre 2008, página 75).
- *Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016, aprobado por Orden de 11 de abril de 2013 (BOJA nº 74, de 18 de abril de 2013, página 7).*

IV.1.2. Antecedentes

La planificación de la disciplina urbanística en la Comunidad Autónoma de Andalucía comienza su andadura con un modelo del territorio Andaluz deteriorado y en proceso de desdibujarse por ser el soporte físico de sucesivas transgresiones cometidas al margen de la ordenación territorial y urbanística.

Las transgresiones traen causa del boom inmobiliario que tiene su comienzo en los años 90 y la especulación urbanística que todo ello conlleva, encuentran su caldo de cultivo⁴, en un viejo concepto del derecho de propiedad, ya superado, basado en la convicción de estar legitimado para construir en un bien propio por el mero hecho de ostentar la titularidad sobre el suelo, más aún si se trata de suelo rústico o no urbanizable.

Desde el punto de vista territorial y urbanístico, cada municipio ha de enfrentarse con una avalancha de infracciones urbanísticas graves que se han ido produciendo en el tiempo, por la falta de previsión y por el desconocimiento de las implicaciones a medio plazo de aquellas, ahora especialmente graves por su acumulación e imposibles de abordar por la Administración municipal en fecha actual con los escasos medios personales y materiales de que dispone. Y de consecuencias graves, por conllevar la destrucción del patrimonio territorial, de los recursos paisajísticos y naturales, el agravamiento de riesgos medioambientales, las demandas de servicios de la población ya asentada en cada espacio de su territorio, etc. Y todo ello sin posibilidad de retorno.

De todo, el litoral termina siendo el espacio que en los últimos años ha sufrido las mayores transformaciones vinculadas al turismo, siendo encima de todo el soporte territorial de las nueve áreas urbanas principales del territorio andaluz.

Transcribimos como el Dictamen núm. 181/2006, de 15 de mayo del Consejo Consultivo de Andalucía, favorable a la atribución a la e Consejería de Obras Públicas y Transportes del ejercicio de la potestad de planeamiento correspondiente al Municipio de Marbella. Dice así:

“Lo que resulta del expediente examinado es un panorama francamente desolador, que podría haber dado lugar a la construcción de un número cercano a las 30.000 viviendas contraviniendo la legalidad urbanística, con centenares de licencias impugnadas desde 1986, buena parte de ellas concedidas durante el mandato de la Corporación disuelta (al menos 120 acuerdos municipales que afectan a más de 5.000 viviendas), decenas de requerimientos de revisión de oficio desatendidos relativos a licencias de obras ilegales, presumiblemente viciadas de nulidad radical, expedientes sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística que no se inician o se paralizan e incurren en caducidad, y numerosas resoluciones

⁴ Como pone de manifiesto la persona titular de la Dirección General de Urbanismo, desde 10/07/12 a 19/11/13, y de adscripción del Cuerpo de Inspección de OTUV. Decreto 332/2012, de 10 de julio, visitable website <http://juntadeandalucia.es/boja/2012/137/s2.1>

judiciales de suspensión que no han sido llevadas a cabo por falta de activa colaboración, lo que justifica que en algún informe llegue a hablarse de vacío o descontrol de la función pública urbanística en el municipio.

Es claro que ni la autonomía municipal, ni ninguna otra autonomía, puede utilizarse como coartada para que una Administración Pública actúe contrariamente a la legalidad aplicable, dando lugar a la claudicación del Estado de Derecho.”

En virtud del Real Decreto 421/2006, de 7 de Abril, el Consejo de Ministros aprueba la disolución del Ayuntamiento en aplicación del art. 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de Junio de 2006 de la Junta de Andalucía (BOJA 120 de 23 de Junio de 2006), se atribuyó a la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, el ejercicio de la potestad de planeamiento correspondiente al municipio con carácter temporal y a los solos efectos de planeamiento urbanístico.

Tras la constitución de la nueva Corporación Municipal, y en pleno ejercicio de sus competencias primarias en la elaboración y tramitación del planeamiento, en Junio del año 2007, tiene lugar la Aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella por Orden de 25 de Febrero de 2010 del titular de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (BOJA núm. 58, de 24/03/2010). Y su publicación completa por Orden de 7 de Mayo de 2010 (BOJA núm. 97 de 20/05/2010).

El Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella aprobado definitivamente por Orden de 25 de febrero de 2010 ha sido derogado por las Sentencias 27/10/2015 (recurso 2180/2014), 28/10/2015 (recurso 1340/2014) y 27/10/2015 (recurso 313/2014).

Hemos de reseñar como germen de especial relevancia en la disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía los Inventarios de parcelaciones de 1988 y 2003 elaborados por la entonces Dirección General de Urbanismo que evidencian la necesidad del desarrollo de funciones de inspección urbanística por medio de una estructura orgánica específica como sucede con la creación de su estructura a través de la Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Transportes para ejercicio de la disciplina en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda⁵ y Decreto 225/2006, de 26 de diciembre para desarrollo de su organización y Funciones.

⁵ Como pone de manifiesto la persona titular de la Dirección General de Urbanismo, desde 10/07/12 a 19/11/13, y de adscripción del Cuerpo de Inspección de OTUV. Decreto 332/2012, de 10 de julio, visible website <http://juntadeandalucia.es/boja/2012/137/s2.1>

IV.2. I PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. ORDEN DE 24 DE JULIO DE 2007. BIENIO 2007-2008.

La inspección urbanística actúa como una estructura orgánica especializada que asiste como una función instrumental para el mejor desarrollo de los objetivos sustantivos que tienen como finalidad fomentar:

- El asesoramiento a los Centros Directivos con competencias en la materia y la asistencia técnica a otros órganos o entes en el ejercicio de sus funciones públicas.
- La vivienda a precio asequible: la actuación sobre las reservas de suelo para vivienda protegida. El cumplimiento de los artículos 47 CE y 25 EAA.
- La actuación sobre las reservas para equipamientos, dotaciones, espacios libres e infraestructuras.
- Ejercicio de competencias subsidiarias de vigilancia de la legalidad vigente en suelo no urbanizable de especial protección; evitar la formación de núcleos de población, núcleos aislados no planificados o la formación de parcelaciones ilegales en SNU.
- La colaboración con las Corporaciones Locales a través de encomienda de gestión. El criterio será: los menores medios y el interés territorial, así como el auxilio preferente a municipios de menos de 5000 habitantes.
- La colaboración con Órganos Judiciales, Ministerio Fiscal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

IV.2.1. Desarrollo de los ámbitos o programas de actividad del I Plan General de Inspección

- **Programa Vivienda Protegida:** Análisis del grado de cumplimiento de la reserva de suelo prevista por el Planeamiento Urbanístico para vivienda.

Responde a uno de los principales objetivos de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de hacer efectivo el mandato constitucional del art. 47 y art. 25 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que garantiza el acceso a una vivienda digna. La Ley 13/2006, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo refuerza este objetivo y amplía la obligación de reservar suelo para ser destinado a viviendas protegidas en Andalucía. Para este objeto se publica el Decreto 11/2008 de 22 de enero por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, fomentando la puesta en carga de suelo para equipamientos destinados a usos habitacionales a precio asequible y con especial atención a la población más joven.

La labor inspectora comprueba, en su caso, dentro en los sectores residenciales donde existe la previsión de suelo para vivienda protegida, en evitación de factores tales como:

- Las construcciones de viviendas libres con caracter prevalente sobre las protegidas.
 - La ubicacion de las viviendas protegidas con caracter residual dentro de cada sector, respecto de la vivienda libre y que esta ocupe lugares preferentes en relacion con los equipamientos libres, entorno, condiciones de accesibilidad, etc.
 - El desconocimiento del tipo de población a que van destinadas las promociones para que los estudios y proyectos se adecúen a las demandas requeridas en cada caso.
 - La alteracion respecto a las previsiones iniciales de la localizacion de suelo previsto para la ejecucion de vivienda protegida en el planeamiento de desarrollo.
- **Programa Equipamientos:** Grado de cumplimiento de la reserva del Planeamiento Urbanístico destinada a equipamientos, dotaciones, servicios públicos, espacios libres, plazas y/o jardines.

Objetivo, también básico, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, es dotar de contenido normativo el art. 12.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, donde se insiste en los principios de calidad de vida de los ciudadanos vinculada al desarrollo de los equipamientos sociales, servicios públicos y dotaciones como modo de garantía para conseguir un mayor grado de cohesión e integración social de las ciudades como espacios de convivencia y como lugares vividos. Las previsiones normativas se concretan en el establecimiento de la superficie de suelo que debe asegurarse como reserva para dotaciones, equipamientos o servicios en cualquier instrumento de ordenación y/o desarrollo en relación con el número de viviendas a ejecutar.

El PGI prevé la aplicación de este programa en las ciudades medias del litoral.

El I Plan General de Inspección es sensible a la construcción de la ciudad estructurada a partir de espacios libres, equipamientos y dotaciones que la cualifican como marco del ejercicio de los derechos constitucionales y estatutarios, por lo que la acción inspectora con el municipio de Marbella consiste en la recogida de datos para conocimiento de la realidad sobre la que el planeamiento urbanístico del municipio debe operar para alcanzar los niveles adecuados de equipamientos, dotaciones y espacios libres propios de una ciudad de su entidad.

Las ilegalidades más sustantivas producidas de supresión y sustitución de una parte de los espacios dotacionales de la ciudad por nuevas edificaciones de usos lucrativos con agravamiento a su vez del déficit dotacional se solventará dotando a la ciudad de un nivel de equipamientos públicos superior al mínimo establecido por la Ley y superior al tipo de ordenación urbanística que ha tenido el municipio históricamente como identificativo de su imagen de marca y que se entiende es prioritario recuperar, por ser éste el interés público más relevante.

El trabajo se centra en procurar coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes del municipio^{6,7}.

– **Programa Suelo No Urbanizable:** Protección del suelo no urbanizable de especial protección, control de los procesos de formación de núcleos de población y control de los procesos de parcelación urbanística en suelo no urbanizable.

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que reconoce la especificidad y diversidad del territorio andaluz, tiene como objetivo el desarrollo de los instrumentos necesarios para que se relacionen, coordinen e incardinan sus determinaciones con las previstas en la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio Andaluz; con los desarrollos de ésta a través de los planes de ordenación de ámbito subregional, para la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado.

Tanto la LOUA como la LOTA abogan por mecanismos de conservación y preservación de los municipios pertenecientes a ámbitos rurales integrantes de Unidades Territoriales que tienen necesidades y respuestas diferenciadas, y ocupan superficies extensas del suelo andaluz. Son municipios con estructuras urbanas poco definidas y problemas de población, que se acrecientan por las transformaciones de ocupación en sus espacios más cercanos por usos y edificaciones que, a corto plazo, pueden dar lugar a procesos de formación de núcleos de población con los riesgos que esta situación conlleva o a la ocupación del suelo no urbanizable con usos residenciales no admitidos por el planeamiento vigente, tanto al amparo de licencias contrarias a la normativa y planeamiento urbanístico o sin dicho amparo formal⁸.

⁶ El documento de revisión del PGOU de Marbella verá la luz por Orden de 25 de Febrero de 2010 del titular de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. No obstante, por Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 27 y 28 de octubre de 2015 se declara nula la citada Orden y con ella el documento de Revisión del PGOU del municipio.

⁷ Nota de Prensa de fecha 2 de febrero de 2016: Previsto un Plan de Adaptación Parcial (al PGOU de 1986 a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía). El titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, José Fiscal, sostiene que dará seguridad y transparencia al avance urbanístico de la ciudad. Será, como medida transitoria, un documento claro, definido y actualizado de la realidad urbanística de la ciudad y posibilitará conocer a los ciudadanos y a los operadores económicos, sus derechos y deberes, garantizando la seguridad jurídica. Servirá de base a nuevas iniciativas y actuaciones que pudieran presentarse en materia de desarrollo urbanístico ya que se posibilita la implementación de nuevas modificaciones puntuales. visitable en la web site <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.30d4b35a97db5c61716f-2b105510e1ca/?vgnextoid=32ea91c8213a2510VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=2229b-8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD>.

⁸ Ver Exposición de Motivos, Art. 185.1, Art. 183.3, Disposición adicional tercera, cuarta, quinta y decimoquinta, párrafo 3º de 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.

En relación con el suelo no urbanizable el territorio refleja la existencia de grandes diferencias:

En el Dominio Territorial del Valle del Guadalquivir predomina la parcelación urbanística por loteado de finca rústica, con una dotación mínima de infraestructuras comunes y la posterior promoción de la vivienda por el adquirente para segunda residencia. El distinto nivel de renta de los adquirentes genera diferentes tipologías y usos que conviven.

En el Dominio de Sierras y Valles Béticos. Puede diferenciarse entre la segunda residencia promovida por el habitante local y por el foráneo. En el primer caso la construcción no implica el cese de actividades agrícolas y no suele producirse cambio de titularidad; sí en cambio en los diseminados ocupados por extranjeros que persiguen preferentemente la bonanza climática y el atractivo paisajístico de las sierras costeras, así como una ocupación estacional y semipermanente, aunque desligada del aprovechamiento de la porción no edificada de la finca que adquieren; así como una cierta actividad empresarial, inmobiliarias con estándares de calidad propios de un desarrollo urbanístico sujeto a la legalidad.

La colmatación del litoral y sus aledaños tiene como consecuencia indirecta el desplazamiento de la demanda de estas construcciones hacia localizaciones interiores de innegable atractivo natural, sin que la protección de estos espacios sirva siempre de freno.

– **Programa Ciudad Histórica:** Grado de conservación y protección de la ciudad histórica.

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, apuesta por la defensa de las ciudades existentes diferenciando la ciudad histórica de los ensanches que a lo largo de los años se van produciendo en ellas. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía establece como objetivo la necesidad de integrar, en un sistema de gestión única, las ciudades, que presentan características patrimoniales y, en el ámbito descrito en el artículo 185.2 de la LOUA y para su aplicación, se definen redes de ciudades patrimoniales de distinto rango y se las considera prioritarias para que, desde el punto de vista urbanístico, recuperen su carácter patrimonial como espacio social, económico y vivido. La práctica urbanística da primacía a los criterios de conservación del patrimonio y a la rehabilitación del mismo.

IV.2.2. La asistencia a los Ayuntamientos, dentro del marco competencial arts. 188 y 195.1.b) de la LOUA⁹

Los municipios andaluces requieren del Área de Inspección Autónoma, fundamentalmente, su colaboración en el control de las construcciones y edificaciones en suelo no urbanizable, por la problemática real en sus términos municipales y la falta de medios para el ejercicio de sus competencias. El Centro Directivo competente facilita una metodología para

⁹ Declarados nulos por STC 154/2015, de 9 de julio.

reconocer la realidad del suelo no urbanizable, analizar su situación administrativa y jurídica y coadyuvar para soluciones de futuro tanto para el planeamiento urbanístico como para el planeamiento territorial.

Según GAMERO RUIZ, EVA MARÍA¹⁰, ha sido una importante aportación de la Administración autonómica en aras de los principios de colaboración y cooperación consistente en la asistencia material y jurídica a los Municipios prestada para la elaboración de inventarios de sus propios Planes de Inspección Urbanística, a fin de obtener un pronóstico y una consiguiente actuación objetivada y programada en el ámbito municipal. Lo que permite incorporar los resultados del Plan de Inspección en el futuro planeamiento medidas correctoras del impacto ambiental y paisajístico para las construcciones inventariadas que sean susceptibles de reconducción a la legalidad o bien para la adopción de medidas que eviten que en las zonas conflictivas se continúen sustituyendo las edificaciones tradicionales por viviendas sin vinculación al aprovechamiento agrario, así como la necesaria constancia y particularización en el instrumento de planeamiento de las construcciones que queden en situación de fuera de ordenación o asimiladas^{11,12}.

IV.2.3. Colaboración con otras Administraciones Públicas y Poderes Públicos

El Plan General de Inspección fomenta la colaboración con la Dirección General de los Registros y el Notariado-Ministerio de Justicia, los Colegios de Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Andalucía por su incidencia en el debido cumplimiento de la legalidad urbanística.

Entendiendo a éstos como colaboradores de primer orden por la altísima preparación técnica de sus titulares y la amplia legitimación social en el desarrollo de sus funciones, se suscribe un convenio entre la Junta de Andalucía y el Ministerio de Justicia en fecha 18

¹⁰ GAMERO RUIZ, EVA MARÍA, "LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCIA " aacesible en la website http://portaladriano.justicia.junta-andalucia.es/portal/adriano/.content/recursosexternos/fomacion_juecesGAMERO.pdf.

¹¹ El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía prevé -arts. 12.1.d y 8- régimen, restricciones y requisitos a cumplir para su reconocimiento como asimilado al régimen de fuera de ordenación en el territorio donde están emplazadas. El Decreto 60/2010 , de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística regula la existencia de la ejecución de las medidas compensatorias que resulten necesarias con la finalidad de reducir el impacto negativo sobre el entorno.

¹² Ver Exposición de Motivos, Disposición adicional tercera, cuarta, quinta y decimoquinta, párrafo 3º de 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

de mayo de 2006 para la colaboración más eficaz entre la función de disciplina urbanística y la función Notarial y del Registro de la Propiedad, desarrollándose sesiones de la Mesa de Coordinación co-dirigida por la Dirección General de los Registros y el Notariado y la Dirección General de Inspección, así como sesiones de trabajo entre Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda y Notarios y Registradores para el tratamiento de expedientes concretos.

Asimismo, con motivo de la creación de la Red de Fiscales de Urbanismo, Medio Ambiente y Patrimonio Histórico, instrumento señero en la aplicación penal de los tipos que rigen los delitos sobre la ordenación del territorio, se suscribe un Convenio entre la Junta de Andalucía y el Ministerio Fiscal en fecha 21 de junio de 2004 y se celebran jornadas con carácter anual con la Fiscalía, siendo muy tenida en consideración la aportación de este centro directivo en sus relaciones de colaboración con este órgano cualificado estatal como queda reflejado en la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado que se publica anualmente.

4.3. II PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. ORDEN DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2008. PERIODO 2009-2012

El Plan General de Inspección del periodo 2009-2012 se sitúa, cronológicamente, en el periodo de crisis del sector inmobiliario, si bien existe aún un gran volumen de infracciones urbanísticas a que hacer frente, debido a que en parte provienen del boom inmobiliario acaecido en los 90 y en parte de los que se siguen cometiendo en plena crisis. No obstante, los abusos se cometen a un ritmo más pausado; en determinadas zonas del territorio se han atemperado o incluso paralizado, en muchos casos, debido a la acción de disciplina del Cuerpo de Inspección y la labor de los Órganos Judiciales y el Ministerio Fiscal¹³.

La inspección sirve, como instrumento al servicio de los objetivos sustantivos de ordenación territorial, urbanismo y vivienda, atendiendo al Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, al cometido de impulsar la

¹³ VII Jornada Conjunta entre Fiscalía e Inspección. En Sevilla el 18 de junio de 2013. Exposición de la Evaluación del II Plan de Inspección por la persona titular de la Dirección General de Urbanismo. Decreto 332/2012, de 10 de julio. Visible en website: http://juntadeandalucia.es/boja/2012/137/BOJA12-137-00001-12347-01_00010779.pdf.

puesta en carga de suelos para equipamientos a fin de destinarlos a usos habitacionales a precios asequibles¹⁴.

Asimismo prioriza el ejercicio de competencias subsidiarias en la vigilancia de la legalidad vigente en suelos que el planeamiento territorial y municipal clasifica como no urbanizable de especial protección y los destinados a parques, jardines, espacios libres infraestructuras y demás reservas para dotaciones y evitar la formación de núcleos de población núcleos aislados no planificados o la formación de parcelaciones urbanísticas en Suelo No Urbanizable.

Tiene como principio preferencial la ejecución de las Resoluciones administrativas firmes dictadas por el propio centro directivo para reposición de la realidad física alterada, atendiendo a aquellas que tengan por objeto salvaguardar los bienes más dignos de protección, esto es, actuaciones en suelo no urbanizable de especial protección y los destinados a parques, jardines, espacios libres, infraestructuras y demás reservas para dotaciones.

Mantiene sus fines de colaboración con las Corporaciones Locales a través de encomienda de gestión, si bien se dará preferencia a la colaboración de las Diputaciones Provinciales con aquellos. En este sentido la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, consolida la asistencia técnica de la Diputación Provincial a los municipios *en los términos del artículo 14.2 dado que “en los casos y en la forma que determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio, al menos, los servicios municipales de: b) Disciplina urbanística y ambiental”*; y el párrafo 2º del artículo 12 que destaca la atención preferente de la provincia respecto de los municipios de menor población e insuficiente capacidad económica y de gestión, y de urgente asistencia requerida. Si bien ya la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local en el artículo art. 36.1.b) atribuye a aquellas, como función primordial, la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios.

Mantiene asimismo como fin primordial la colaboración con Órganos Judiciales, Ministerio Fiscal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado emitiendo informes y ejecutando resoluciones judiciales de aquellos órganos judiciales cuyo auxilio soliciten, de acuerdo con los criterios ya citados del artículo 17.1 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre.

¹⁴ En relación con este objetivo: En fecha 7/01/2015 la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio “En la región existe en la actualidad suelo de reserva para más de 285.000 viviendas protegidas. El 66% d los 775 municipios andaluces se ha adaptado ya a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”.. visitable en la website: http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.30d4b35a97db5c-61716f2b105510e1ca/?vgnnextoid=029ab71b7d3ca410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=-2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD&lr=lang_es.

Se normaliza la relevancia del papel de la formación para el personal que ejerce las funciones de inspección con las Instituciones que ejercen competencias concurrentes: Universidades, Colegios y Asociaciones Profesionales y Administraciones Públicas, por medio de convenios o cualesquiera otras formas de colaboración o coordinación se realizan funciones de docencia en los contenidos relacionados con sus funciones, para formación preferente y actualización normativa en todo momento.

El II Plan, durante su periodo de vigencia, está marcado por importantes normas que, al ver la luz, han condicionado su desarrollo: la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía¹⁵, el Decreto 60/2010 de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, que se aprueba apenas transcurrido un año de la puesta en marcha del Plan y el Decreto 2/2012 de 10 de enero, por el que se regula el Régimen de Edificaciones y Asentamientos existentes en suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se aprueba en el último año de éste.

El Decreto 60/2010 de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía ha aportado una regulación y unos mecanismos procedimentales más precisos, facilitando mayores garantías jurídicas en el ejercicio de la disciplina urbanística.

¹⁵ 1. Se modifica la letra b) del artículo 34, quedando redactada: «b) La declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate. A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento. Para las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado, reglamentariamente podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación, estableciendo los casos en los que sea posible la concesión de autorizaciones urbanísticas necesarias para las obras de reparación y conservación que exijan el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.»

2. Se añade un nuevo apartado 2 al artículo 34, y el contenido actual del artículo pasa a conformar el apartado 1, con la siguiente redacción: «2. Para la efectiva incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga determinaciones que supongan dicha incorporación, el cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca.»

El Decreto 2/2012 por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable regula el tratamiento jurídico de las edificaciones aisladas, los asentamientos urbanísticos y hábitats rurales diseminados, con la previa figura del Avance o Declaración de Innecesariedad para en su caso, la identificación de los asentamientos y los hábitats rurales diseminados y cumplimiento de las cargas correspondientes.

El desarrollo del II Plan ha supuesto un salto cualitativo importante. Se han asentado procedimientos, optimizado recursos y se ha mejorado la cooperación con jueces y fiscales, con notarios y registradores y con las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En consecuencia la acción inspectora ha aumentado su eficacia, se ha incrementado la labor preventiva y de cooperación con los municipios, asesorándoles en la interpretación de la normativa, principalmente la explicitada, dando respuestas a sus consultas, a la par que la actividad de persecución de las infracciones¹⁶.

Durante los años de ejecución del Plan, las actuaciones inspectoras se han desarrollado en un mayor porcentaje a instancia de denuncia, aunque progresivamente la actividad inspectora ha ido incrementando sus actuaciones de oficio.

Asimismo, un gran número de las actuaciones iniciadas por denuncia son procedentes del SEPRONA, Policía Autonómica, Fiscalía, particulares, asociaciones de ecologistas, otras asociaciones, colegios profesionales, etc. Hablamos de un total de entradas recibidas en materia de inspección, desde los años 2009 a 2012, que asciende a 20.339 y un total de salidas de este centro directivo, en estos años, tramitadas que asciende a 15.388.

¹⁶ REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA Antonio Jesús Amador Blanco, et al., (coord.) (Asociación de Inspectores de Urbanismo de la Junta de Andalucía). Sevilla 2012. Instituto Andaluz de Administración Pública. Visible en website: <http://www.iaap.junta-andalucia.es/publico/publicaciones.filter?step=read&cu=25&cd=134645>

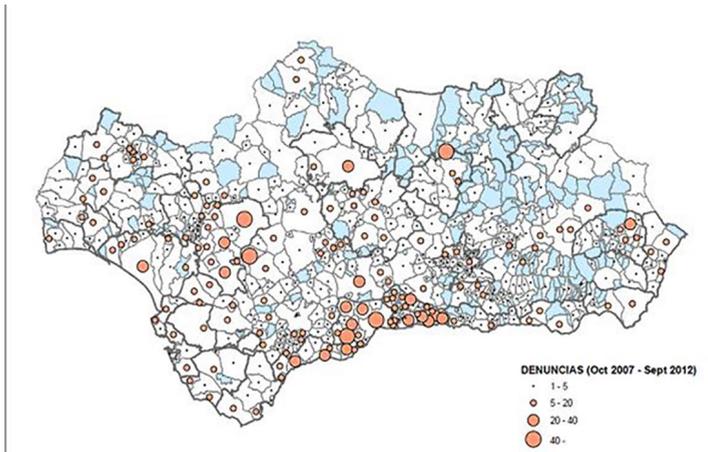
Número	2009	2010	2011	2012	Total
Entradas	4.219	4.450	4.863	6.807	20.339
Salidas	4.074	4.680	4.124	2.510	15.388

Número de actuaciones de inspección realizadas	2009	2010	2011	2012	Total
Denuncias	626	822	771	897	3.116
Informes	325	413	372	215	1.325
Asistencia a Juicios	59	88	107	96	350
Protección de Legalidad incoados	1	23	3	2	29
Sancionadores incoados	5	10	4	6	25
Requerimientos de revisión de oficio	108	23	45	45	221
Impugnaciones	83	21	18	51	173
Demoliciones	6	4	3	4	17
TOTAL	1.213	1.404	1.323	1.316	5.266

Tabla 1. Actuaciones de inspección realizadas.

El logro en el ejercicio de acciones de toda índole, pero en mayor medida de índole preventiva se reflejan en:

1. La presencia de la inspección en la mayoría de los municipios del territorio andaluz, ya sea a través de respuestas a consultas, requerimientos de información, impugnaciones, apertura de expedientes sancionadores y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, traslados a Fiscalía en caso de indicios de delito, etc. ha modificado claramente el actuar de los municipios, que están siendo más cuidadosos en la aplicación de las normas urbanísticas y, por otra, más contundentes en la persecución de ilegalidades.
2. Concienciar a los municipios de que deben asumir la disciplina urbanística como una competencia inexcusable.
3. La cooperación con los municipios (consultas e informes), ha sentado las bases para una interpretación más homogénea de la normativa y de su aplicación.
4. El seguimiento de los acuerdos locales a través del RAAM, ha permitido anticiparse -importante labor preventiva- mediante los requerimientos de información.



5. La colaboración con los Registros de la Propiedad, está permitiendo una mayor seguridad jurídica en las transacciones inmobiliarias (al hacer constar el régimen jurídico de las edificaciones que se inmatriculan con las notas preventivas y marginales) para terceros adquirentes de buena fe.
6. Las actividades formativas han contribuido a un mejor conocimiento por parte de los ayuntamientos de la normativa aplicable.
7. La coordinación entre la actuación penal (a través del Ministerio Fiscal) y la acción administrativa de la inspección, transmite una percepción de unidad de actuación frente a las ilegalidades.

Número de informes emitidos	2009	2010	2011	2012	Total
Almería	91	58	43	25	217
Cádiz	36	15	11	11	73
Córdoba	5	3	3	7	18
Granada	23	39	23	18	103
Huelva	16	33	25	6	80
Jaén	28	82	62	10	182
Málaga	68	62	84	48	262
Sevilla	49	52	31	21	153
Andalucía	-	1	-	-	1
Total	316	345	282	146	1089

Tabla 3. Informes emitidos en procesos penales.

– *Peritaje en procesos penales.* Se han ejercido funciones de peritaje mediante el nombramiento de peritos por parte de la Fiscalía, en determinados procedimientos penales de especial trascendencia.

En el marco de Actuaciones de Análisis e Investigación del Plan el Programa de Suelo No Urbanizable ha sido el más desarrollado con la última generación de inventarios y debido a la aprobación, en la última etapa del Plan, del Decreto 2/2012 que regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable.

Otro punto a destacar en la Evaluación del Plan de Inspección 2009-2012 ha sido el de actuar preferentemente allí donde otros órganos de la administración sectorial no tienen competencia, poniendo especial atención a las obras en curso de ejecución – frente a obras ya terminadas- y en viviendas desocupadas o segundas residencias frente a viviendas habituales, así como en las zonas donde las actuaciones urbanísticas ilegales tienen un mayor impacto en los recursos naturales. No obstante, se nota la necesidad de seleccionar objetivos territoriales y establecer prioridades más definidas.

IV.4. III PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN. ORDEN DE 11 DE ABRIL DE 2013, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO PARA EL CUATRIENIO 2013-2016¹⁷

La exposición de motivos del III PGI expresa la complejidad y multiplicidad de funciones llevadas a cabo durante la vigencia de los planes anteriores: tramitación de denuncias urbanísticas, instando a los municipios a ejercitar sus competencias propias en la materia, tramitación de procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística, reconducción a la legalidad urbanística a través del control, impugnación de actos y acuerdos locales en materia de urbanismo, o la ejecución de demoliciones de actuaciones ilegales.

Consecuencia de ello ha sido la consolidación de procedimientos, la mejor coordinación entre los distintos órganos de la Administración y la mayor colaboración y cooperación con Ayuntamientos, como también con el Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Notarios y Registradores de la Propiedad; y por ende, se ha generalizado la aplicación de la disciplina urbanística andaluza, incrementado su eficacia y su presencia en la práctica totalidad del territorio andaluz a través del Cuerpo de Inspectores desde su creación.

¹⁷ Información, gráficos, estadísticas y datos de contenido esencial sobre el seguimiento del III Plan General de Inspección para esta exposición aportados por FRANCISCO JOSÉ SÁNCHEZ DÍAZ. Geógrafo en el Área de Inspección de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana.

Lo anterior también supone el casi desbordamiento de las funciones de inspección a finales del 2012 - debido al considerable volumen de solicitudes de colaboración y cooperación de Ayuntamientos, denuncias de la más diversa procedencia e índole, requerimientos de colaboración para auxilio judicial a Juzgados y Tribunales, informes periciales solicitados por éstos o Ministerio Fiscal, etc.- para dar respuesta de un modo satisfactorio y puntual de acuerdo con los recursos disponibles.

El III Plan General de Inspección para el cuatrienio 2013-2016 tiene como prioridad el criterio territorial en la selección de objetivos y define con mayor precisión las prioridades a alcanzar¹⁸. Este documento se aprueba con el propósito de establecer sinergias que potencien su eficacia y centrar su atención, más bien seguir incidiendo, en la labor preventiva, debido a la experiencia alcanzada en cuanto al coste que supone el restablecimiento del orden jurídico perturbado y la reposición de la realidad física alterada por una infracción materializada, en términos materiales, humanos y tiempo empleado.

Por tanto, para una mayor eficacia en inspección de acuerdo con los recursos disponibles se seleccionan con mayor precisión los objetivos territoriales y establecen prioridades más definidas.

Y sentado lo anterior, este III Plan General, - al igual que sucede con el II PGI que, durante su vigencia ve la entrada en vigor de los Decretos 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía y 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el Régimen de las Edificaciones y Asentamientos en suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, - viene marcado por la entrada en vigor de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

El Decreto 2/2012 regula los requisitos y procedimientos para la integración de asentamientos urbanísticos conformes con el modelo territorial y urbanístico y el régimen de edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, destacando el régimen de asimilado al de fuera de ordenación, no puede ser aplicado a las edificaciones construidas en parcelaciones urbanísticas que no tienen la condición de asentamiento urbanístico, debido a que, hasta la entrada en vigor de esta Ley no existe limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan tales edificaciones, haciéndola extensiva a las mismas.

La Ley 6/2016, de 1 de agosto, modifica el Artículo 185.1 de la Ley 7/2002 (LOUA) al objeto de aplicar el plazo prescriptivo a las edificaciones construidas en parcelaciones urbanísticas y a sus parcelas. Se modifica asimismo el apartado A) del artículo 185.2 de

¹⁸ VII Jornada Conjunta entre Ministerio Fiscal e Inspección. En Sevilla el 18 de junio de 2013. Presentación del III Plan de Inspección por la persona titular de la Dirección General de Urbanismo.

la citada ley, para excepcionar esa ilimitación de plazo para el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística sobre aquellas, quedando sometidas a un régimen jurídico específico de asimilación al de fuera de ordenación^{19, 20}.

La propia Exposición de Motivos justifica esta excepción circunscrita a las edificaciones de uso residencial en coherencia con la mayor protección que para este uso concreto ha venido efectuando por el legislador autonómico ante una problemática social existente, si bien esta regulación ha de hacerse de forma ponderada con las medidas correctoras medioambientales que procedan. De igual modo, no regirá respecto de parcelaciones urbanísticas en las que concurren supuestos del artículo 185.2.B) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, en que se mantiene la regla general de la ilimitación de plazo para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado.

La Ley 6/2016 modifica el artículo 183.3 de la LOUA, delimitando el alcance de la reagrupación de las parcelas no edificadas o con edificaciones para las que no haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. De esta forma, solo las parcelas asociadas a las edificaciones que puedan acogerse a la excepcionalidad prevista en el artículo 185.2.A) quedarían excluidas de la reagrupación, sin que ello afecte al resto de parcela o parcelas objeto de la parcelación urbanística. También se indica en este artículo la posibilidad de aplicar un régimen específico de asimilado al de fuera de ordenación a las edificaciones para las que sí haya transcurrido dicho plazo, siempre que la parcelación urbanística no tenga la condición de asentamiento urbanístico, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la regulación vigente, siendo el planeamiento urbanístico en su ordenación el que debe dar la respuesta adecuada a estas situaciones.

Esta nueva regulación se acompaña de unas medidas para garantizar la identificación de edificaciones en suelo no urbanizable, entre las que debe destacarse la obligación de los municipios de iniciar tal identificación, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 4 del citado Decreto 2/2012, en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley. En caso de incumplimiento, la Comunidad Autónoma podrá subrogarse en dicha obligación a fin de garantizar la puesta en práctica de forma efectiva del citado decreto.

¹⁹ El Parlamento andaluz aprueba la modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). Visible en website: <http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.30d4b35a-97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnnextoid=66254106b2806510VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnext-channel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD->

²⁰ El Parlamento andaluz aprueba regularizar unas 25.000 viviendas ilegales. Visible en website: http://politica.elpais.com/politica/2016/07/20/actualidad/1469031378_124621.html

Se pretende por tanto clarificar el régimen de las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable- artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre - aplicando el régimen especificado por el artículo 34.b) de esa ley, agilizando el proceso de regularización iniciado por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, *si bien siguen permaneciendo en situación de ilegalidad.*

Se garantiza en el menor plazo posible el uso de estas edificaciones bajo condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, habitabilidad y sostenibilidad, con las garantías que ello comporta para un seguro tráfico jurídico y, sobre todo, posibilitar la adopción de medidas correctoras o compensatorias urgentes que permitan eliminar, minimizar o compensar el impacto negativo de estas sobre el medio ambiente, en especial la afección a los recursos hídricos y al paisaje del entorno.

De esta manera se supera la incertidumbre de las personas titulares de estas edificaciones sobre derechos y obligaciones respecto a estas edificaciones si bien haciéndolo de forma que permita satisfacer el interés general que representa la protección medioambiental y la preservación de los valores propios del suelo no urbanizable.

Finalmente, se regulan cuestiones complementarias del reconocimiento de la situación de asimilación a la de fuera de ordenación de aquellas para constancia registral de su régimen, para mayor seguridad del tráfico jurídico.

En relación con el orden jurisdiccional, la modificación no incide sobre la eventual ilegalidad que pueda ser apreciada por los órganos jurisdiccionales de cualquier orden respecto a la actuación urbanística de que se trate, y que así sea declarada judicialmente²¹.

IV. 4.1.1. PROGRAMA I

1.- Se presta una atención prioritaria en la protección de los espacios más sensibles en los que las actuaciones ilegales suponen un mayor perjuicio para la Comunidad, en particular **la Zona de Influencia Litoral**, de conformidad con el aprobado Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (con anterioridad Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y de Protección

²¹ Véase la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial en el régimen de ejecución de sentencias que declaran la ilegalidad de una construcción y ordenan la demolición: Artículo 108.3 *“El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.”*

del Litoral de Andalucía)²² y demás Planes de Ordenación del Territorio de aplicación. Por tanto, la inspección contribuye al buen orden territorial de uno de los activos territoriales más importantes en el presente y para el futuro económico de nuestra Comunidad Autónoma. La protección debe ser proactiva, no sólo para proteger el territorio con la aplicación de una afección sobre el mismo, sino para cumplimiento de la legalidad, más aún tratándose de un espacio apetecible por la generalidad por sus valores ecológicos, ambientales y paisajísticos y de especial interés económico.

IV. 4.1.2. PROGRAMA II

El Plan General de Inspección, al servicio de las políticas territoriales y urbanísticas de la Junta de Andalucía y los Municipios para la protección y el mejor desarrollo de sus ciudades y territorios presta especial atención en las medidas que contribuyan a proteger los espacios Territoriales más sensibles en que las actuaciones ilegales suponen un gran perjuicio para la Comunidad Autónoma, estando en este programa *los espacios protegidos por los propios Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional*. Se trata de aquellos territorios que desde la planificación territorial autonómica se han considerado esenciales por sus valores territoriales y que son señas de identidad para muchos ciudadanos que viven en los ámbitos de estos planes, para evitar que puedan ser objeto del mismo deterioro ya sufrido en muchos lugares del territorio por todos conocido. Por tanto, prevenir la formación de núcleos de población no previstos en el planeamiento general y los procesos incipientes de parcelaciones ilegales es otro de sus objetivos.

²² PRENSA. Fecha 01 de septiembre de 2015. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía pretende garantizar la preservación de los espacios no urbanizados de la franja costera y evitar “el modelo de urbanización salvaje que ha sido el germen de la burbuja inmobiliaria”; tiene como objeto “completar y unificar la ordenación establecida por los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional”. Dicho Plan fija los objetivos y criterios a los que ha de atenerse el planeamiento municipal en relación con aquellos terrenos que destacan por sus valores ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales.

Este instrumento de protección afecta a los 62 municipios litorales, 500 metros de las costa, así como de todas aquellas zonas necesarias para asegurar las finalidades de conservación. En concreto, a una franja de 50.000 hectáreas y longitud de costa de 859 kilómetros. No afectando a los suelos urbanos, a los terrenos calificados como sistema general portuario y aeroportuario y a suelos adscritos a la defensa natural.

Con tres categorías de conservación. Por un lado, las áreas que ya disponen de protección, cuyo régimen de usos será el establecido por su legislación específica. Por otro, los suelos que presentan valores naturales o paisajísticos relevantes en los que se prohíbe la alteración de sus características y se permite la construcción de edificaciones destinadas a la conservación o a actividades recreativas o educativas. Y por último los terrenos que cuentan con valores naturales, paisajísticos o agrarios, los que permiten la conectividad de la costa con el interior y la formación de barreras urbanas o los que contribuyen a la mejora de la calidad ambiental de zonas muy urbanizadas.

En este sentido, está prevista la redacción de un plan especial, para los años 2016- 2019, para la implantación de las actuaciones de interés público con medidas de regeneración ambiental y paisajística en los terrenos protegidos en la segunda y tercera categoría de protección. Visitable en website: <http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.30d4b35a97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnnextoid=bdea79119198f410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD>

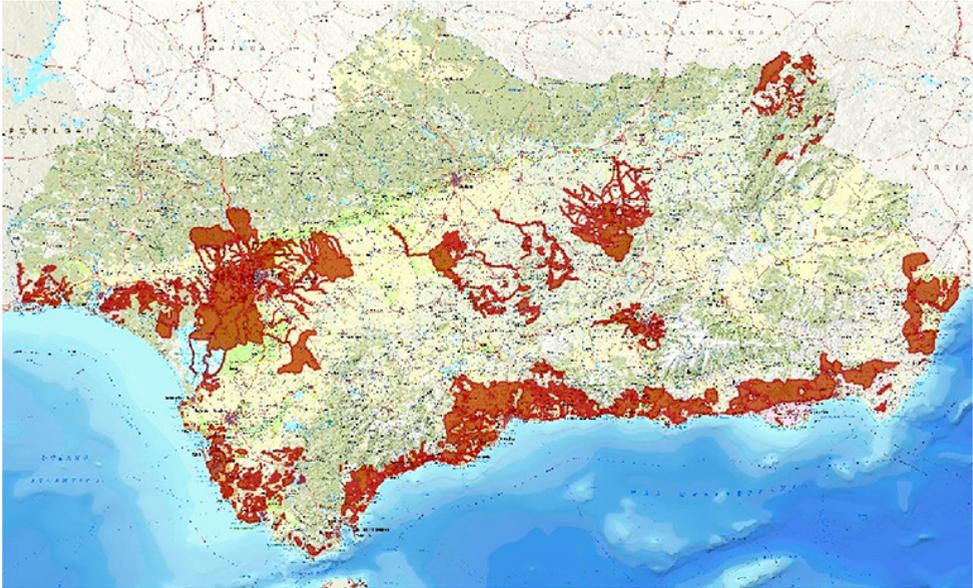


Figura 4. Zonas de protección territorial.

El Plan General de Inspección no va a tener entre sus objetivos prioritarios otros que constituyen espacios especialmente protegidos por legislación sectorial, ya atendida por razón de competencia por su legislación específica, como es el caso de la ambiental, dotada de considerable número de personal para ejercicio de sus funciones adscrito en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio²³ para velar por la protección de estos espacios; resultando más operativas las funciones de coordinación para mejorar la acción inspectora de ambos cuerpos.

El principio de subsidiariedad aconseja que la intervención de la inspección de ordenación del territorio y urbanismo no se solape en el mismo con otras actuaciones de

²³ Por Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías. Visitable en website: http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/portal_web/web/la_consejeria/funciones_y_competencias/X_Legislatura_15.pdf

Por Decreto 216/2015, de 14 de julio, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Art. 2: La Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana tiene atribuidas, con carácter general, las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo e inspección.

vigilancia e inspección en materia sectorial de índole mediambiental, hidráulico, infraestructuras, patrimonio cultural, costas, etc llevadas a cabo por otros Centros Directivos o incluso por el Poder Judicial, cuando existe una concurrencia entre los bienes objeto de protección.

El III Plan va a primar las actuaciones preventivas para evitar que se consoliden las trasgresiones al territorio por transcurso del tiempo, como son las obras en construcción o las parcelaciones incipientes, y para lograr la reconducción o regularización ordenada de las actuaciones, seleccionando los objetivos en la fase inicial, de tentativa de construcción ilícita, con preferencia frente a los hechos consumados²⁴.

IV.4.1.3. PROGRAMA III

La tercera línea de actuación, no vinculada con territorios concretos, ha tenido y tiene como prioridad el control de la aplicación del Decreto 2/2012, y de la Ley 6/2016, de 1 de agosto de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para vigilar la reconducción a la legalidad de los asentamientos existentes en suelo no urbanizable de conformidad con la ordenación territorial y urbanística y el reconocimiento de las edificaciones aisladas o en parcelaciones urbanísticas susceptibles de ser declaradas en situación de asimiladas a fuera de ordenación (AFO)²⁵.

Por Orden de 1 de marzo de 2013 se aprueban las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por las que se establecen indicaciones precisas para la identificación y delimitación de los asentamientos y de los Hábitats rurales diseminados, así como las normas mínimas de habitabilidad de las edificaciones en el suelo no urbanizable.

El Decreto 2/2012 conoció un intenso ritmo de aplicación inmediatamente después de su entrada en vigor, aprobándose en 2012 un total de 103 Avances o Declaraciones de Innecesariedad si bien esta tendencia ha disminuido a sólo 31 en 2015 debido básicamente, a que los municipios con mayores problemas de edificaciones irregulares prescritas ya han aprobado sus Avances, y a la expectativa creada en torno a la aprobación de la Ley 6/2016 de 1 de junio por la que se modifica la Ley 7/2002 en relación con las edificaciones

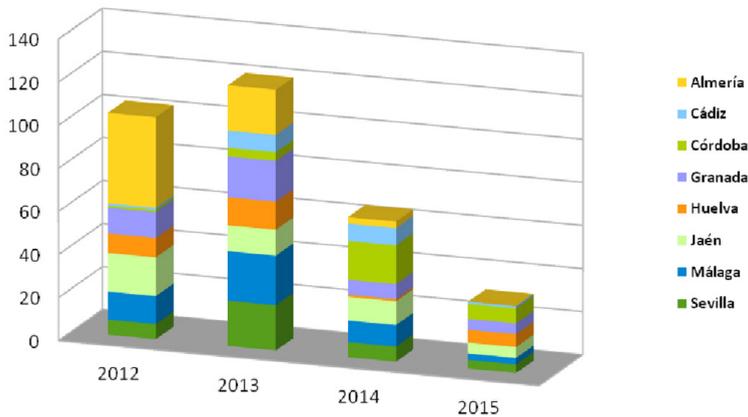
²⁴ Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Visitable website: <http://juntadeandalucia.es/boja/2016/150/1>

²⁵ GARCÍA ARENAS, NICANOR, "Aspectos Teóricos y Prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación". Revista Andaluza de Administración Pública, nº 88, Sevilla, enero-abril (2014), págs. 131-182.

construidas sobre parcelaciones urbanísticas, en el que se prevé la actuación subsidiaria de la Junta de Andalucía para la redacción de estos Avances^{26, 27}.

A fines de 2015 un total de 345 municipios habían aprobado Avances o Declaraciones de Innecesaria, lo que supone el 44 % de los municipios andaluces. En todas las provincias los Ayuntamientos han optado mayoritariamente por declarar la innecesaria de la aprobación de Avances, mientras que un 20 % de los municipios han redactado documentos de Avance para la identificación de asentamientos. En el Art. 4 el Plan General de Inspección dispone que se prestará colaboración con los Municipios, respecto a la metodología a seguir para la elaboración de los avances de planeamiento a que hace referencia el artículo 4 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, dadas las amplias competencias municipales en materia de disciplina urbanística y el gran valor preventivo de esta actuación.

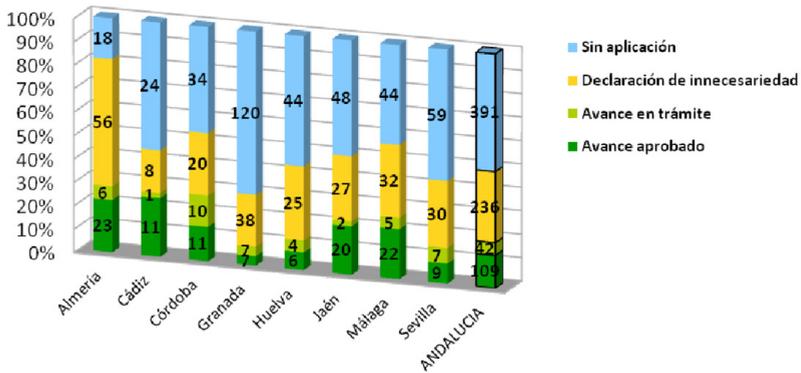
Avances y declaraciones de innecesaria aprobados 2012 - 2015



²⁶ Disposición adicional primera. Medidas para la identificación de edificaciones aisladas en suelo no urbanizable. " Los municipios que, a la entrada en vigor de la presente ley, no hayan iniciado el procedimiento para la identificación de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable deberán hacerlo en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Decreto 2/2012, de 10 de enero (...). Habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se haya iniciado tal procedimiento o, en caso de haberse iniciado, transcurrido un plazo de dos años desde el inicio sin que dicho procedimiento hubiera culminado, la Consejería competente en materia de urbanismo, previo requerimiento y acuerdo con el municipio correspondiente, sustituirá la inactividad municipal. VISIBLE website: <http://juntadeandalucia.es/boja/2016/150/1>.

²⁷ Los gráficos, estadísticas y datos de seguimiento del III PGI son aportados por FRANCISCO JOSÉ SÁNCHEZ DÍAZ. Geógrafo en el Área de Inspección de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, quien colabora asimismo en su exposición.

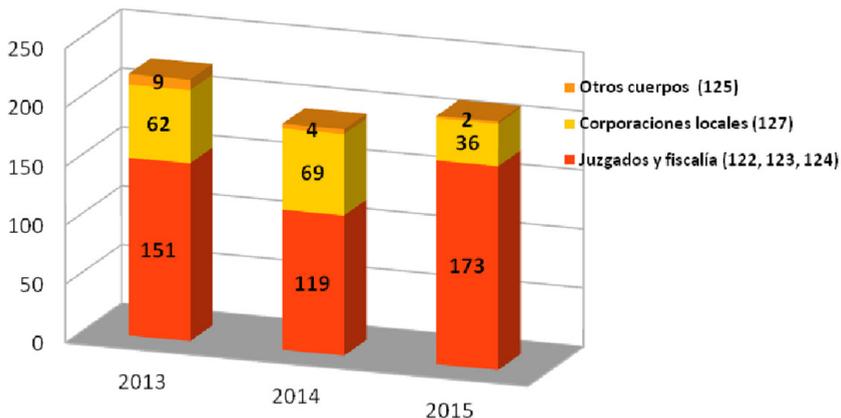
Aplicación del Decreto 2/2012



Asimismo, el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016 mantiene su colaboración institucional y auxilio a la Administración de Justicia colaborando “con los Órganos Judiciales y el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus respectivas potestades y funciones de conformidad con los medios materiales y personales disponibles, y con arreglo a los criterios objetivos que, bien por acuerdo del titular del centro directivo competente, bien por convenios con las instituciones correspondientes, habrán de establecerse a fin de jerarquizar las actuaciones de auxilio, sean estas materiales o jurídicas”.

El cuadro muestra el importante incremento en el número de informes a solicitud de Juzgados y Fiscalía, ocupando un importante volumen de trabajo que atender.

Informes emitidos 2013-2015



Asimismo se prestará colaboración a los distintos operadores jurídicos interesados en la materia para su mejor formación en disciplina urbanística. Cabe destacar el balance sumamente positivo alcanzado con personal inspector procedente de otras Comunidades Autónomas. Así desde 2015, personal procedente de la Comunidad Valenciana y Galicia mantiene relaciones de colaboración en materia de formación con el Cuerpo de Inspección de esta Comunidad Autónoma, celebrándose éstas con asidua periodicidad gozando de un elevado reconocimiento a nivel de especialización y proyección social en materia de disciplina en ordenación del territorio y urbanismo.

IV.4.2. Actuaciones de demolición y reposición de la realidad física alterada

La ejecución de demoliciones constituye la culminación de la acción inspectora en aquellos casos en los que, en cumplimiento de resoluciones administrativas o judiciales firmes, procede la reposición de la realidad física alterada en virtud del artículo 183.5 de la Ley 7/2002.

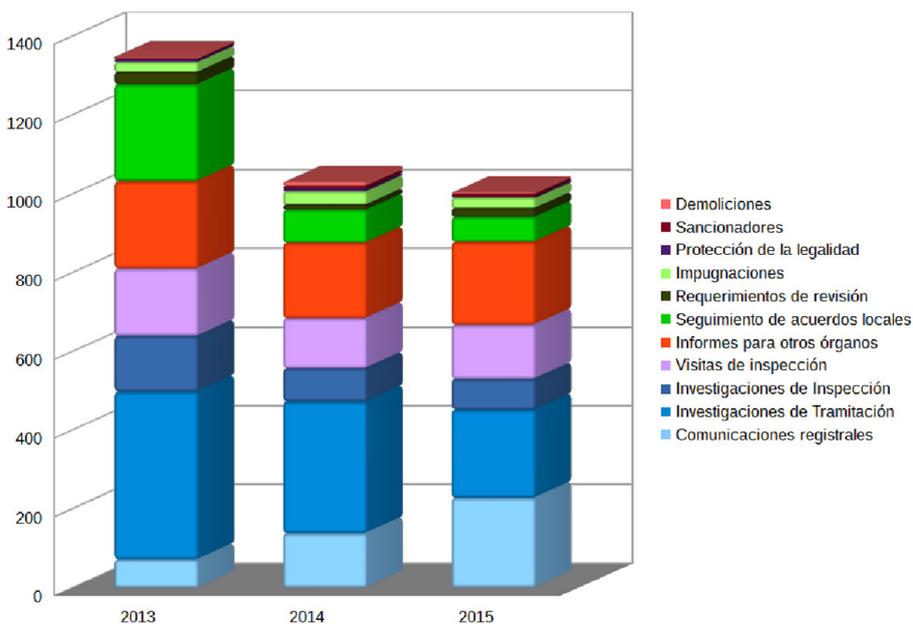
Con fechas 17 y 20 de febrero de 2016, el Tribunal Supremo dicta sendas Sentencias en relación con las obras promovidas por Azata Patrimonio, S. L. para la construcción del denominado “Hotel Algarrobico” situado en el paraje de este nombre en el término municipal de Carboneras, provincia de Almería, dentro del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar. Con motivo de las citadas resoluciones judiciales, favorables a la Junta de Andalucía, se da inicio al complejo proceso de demolición de la emblemática edificación, ya iniciado con la constitución de una Comisión Mixta Junta de Andalucía-Estado de la Nación para trabajar conjuntamente sobre la base de un Protocolo suscrito entre ambas Administraciones en 2011 para este fin.



IV.4.3. Notas significativas del III Plan General de Inspección para 2013-2016. La disciplina urbanística, instrumento necesario de presente y futuro

Las actuaciones inspectoras muestran un predominio de acciones de investigación y el considerable incremento de informes emitidos; constatándose de otro lado una reducción en cuanto a seguimiento de acuerdos locales y de procedimientos de protección de la legalidad urbanística.

Resulta asimismo de especial interés potenciar la imposición de sanciones, - con carácter general en defecto de la Administración municipal, - dado el carácter disuasorio para el ciudadano y preventivo como medida eficaz para evitar la consolidación de las actuaciones ilegales en el territorio. La medida de recaudación impuesta al infractor constituye un objetivo de primer orden en el cumplimiento de la legalidad urbanística²⁸.



²⁸ Son medidas disuasorias para los infractores de gran eficacia que este cuerpo de funcionarios puede adoptar en ejercicio de sus funciones, lo que le dota de una vis recaudadora de cobro de cantidades económicas de considerable interés para el erario público.

En el ámbito del PROGRAMA I, la banda litoral ha sido objeto de un rastreo exhaustivo para detectar procesos parcelatorios o edificatorios irregulares. El resultado de este análisis permite tener conocimiento de nuevas posibles infracciones que investigar dentro de la Zona de Influencia del Litoral para seguimiento de la línea prioritaria de intervención de “vigilancia del cumplimiento efectivo del destino previsto en el planeamiento territorial y urbanístico para la Zona de Influencia del Litoral y en particular el corredor litoral establecido por los Planes de Ordenación del Territorio en el suelo no urbanizable”.

En el ámbito del PROGRAMA II, Los procesos parcelatorios incipientes en suelos con protección territorial han sido abordados mediante numerosas actuaciones inspectoras, al objeto de contribuir a prevenir la formación de asentamientos urbanísticos no previstos en el planeamiento general y los procesos de parcelaciones ilegales, siendo prioritarias las actuaciones preventivas o cautelares que tengan por objeto detener procesos de consolidación urbanística en curso, especialmente las situadas en las zonas de protección territorial establecidas por los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.

La modificación introducida en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía por Ley 6/2016, de 1 de agosto, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, permite la aplicación del art. 185.1 LOUA y Decreto 2/2012 para reconocimiento de estas edificaciones como asimiladas a fuera de ordenación, lo que también conlleva a la obligación para la Administración municipal la tramitación de todo el ámbito de parcela o parcelas donde se emplazan²⁹.³⁰. Las acciones de disciplina que pudiere conllevar la reagrupación de parcelas y obras sujetas a expedientes de disciplina urbanística, en su caso, permite a esta Administración Autonómica tener conocimiento y requerir de esa Administración el cumplimiento de la legalidad en ejercicio de nuestras competencias, o su ejercicio en sustitución de aquella por tratarse de una afección territorial, e incluso, en el supuesto de tratarse de una afección que pudiere

²⁹ Se modifica el artículo 183.3, que queda con la siguiente redacción: «3. En el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa, en la forma y en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Quedarán excluidas de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. A estas edificaciones les será de aplicación el régimen de asimilado al de fuera de ordenación establecido en el párrafo tercero del artículo 34.1.b), con las particularidades recogidas en la disposición adicional decimoquinta de la presente ley, siempre que la parcelación urbanística no tenga la condición de asentamiento urbanístico.»

³⁰ Arts. 9, 10.3 y 201 de la Ley Hipotecaria (Decreto 8 de enero de 1946 por el que se aprueba la redacción oficial). Art. 63.1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 d julio por el que se aprueban las normas complementarias al reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

ser constitutiva de delito, su puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal. Se hace más evidente la necesidad de una acción inspectora que garantice una actuación anticipada y eficaz como, venimos sosteniendo, para combatir las infracciones urbanísticas en estado incipiente – con medidas de orden sancionador y de reposición de la realidad física alterada - en evitación de que el transcurso del tiempo permita su consolidación en el territorio.

En cuanto al PROGRAMA III la acción inspectora la Ley 6/2016 introduce una Disposición adicional cuarta que permite en edificaciones terminadas y en uso que constituyan vivienda habitual, con carácter excepcional y transitorio, el acceso provisional a los servicios básicos de electricidad y agua, viables técnica y económicamente que reúnan las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y sostenibilidad. Preferentemente con carácter autónomo y sostenible. Este acceso provisional podrá autorizarse por un plazo máximo de dos años³¹, concluido el cual se adoptarán las medidas necesarias para el cese del suministro, salvo que previamente se haya resuelto favorablemente el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, en cuyo caso el suministro se efectuará con las condiciones establecidas en dicha resolución

En relación con los asentamientos urbanísticos, en cumplimiento del Decreto 2/2012, dos tercios de los municipios andaluces no han iniciado aún trámite alguno, un 20 % han aprobado declaraciones de innecesariedad y un 14 %, tramitado o aprobado Avance. La Ley 6/2016 de 1 de junio introduce en la Disposición adicional quinta sobre el régimen de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporan al planeamiento urbanístico posibilitando el posible otorgamiento de licencia provisional de uso. Tanto la modulación de asentamientos hasta la efectiva incorporación al proceso urbanístico como el cumplimiento de deberes y cargas cuya forma y plazos pueden ser objeto de seguimiento por este centro directivo³².

Compartimos con GARCÍA ARENAS, NICANOR³³ que “la dinámica urbanística debe ser encauzada con previsiones maximalistas y extremas desde la perspectiva medioambiental y la óptica de la ordenación territorial, sin claudicar ante las continuas exigencias de los que en muchos casos han sido los propios infractores o participantes directos o coadyuvantes en la generación del proceso, cuya voz se alza con mucha más fuerza frente a los que simplemente exigen el cumplimiento de las normas”.

³¹ Disposición adicional quinta. Régimen de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporan al planeamiento urbanístico. Susceptible de seguimiento por la afección en el territorio de la Comunidad Autónoma. Continuación de líneas prioritarias del III PGI 2013/2016.

³² Disposición adicional quinta. Régimen de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporan al planeamiento urbanístico. Susceptible de seguimiento por la afección en el territorio de la Comunidad Autónoma. Continuación de líneas prioritarias del III PGI 2013/2016.

³³ GARCÍA ARENAS, NICANOR, “Aspectos Teóricos y Prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación”. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 88, Sevilla, enero-abril (2014), pág. 178.

Nos reiteramos en la importancia de una función preventiva de inspección que ha de llevar aparejada una labor pedagógica eficaz dirigida a fomentar la toma de conciencia acerca de los valores medioambientales y territoriales a preservar, no solo en beneficio del ciudadano sino del medio ambiente, de los espacios protegidos del territorio y las especies animales que lo habitan. Conviene asimismo incidir en la toma de conciencia sobre la merma de derechos para todos los ciudadanos causados por unos pocos infractores que lo utilizan en su sólo beneficio económico, siendo un recurso natural escaso, patrimonio de todos; merma de derechos constitucionalmente reconocidos para todos los ciudadanos (medio ambiente, libre desarrollo de la persona, vivienda digna y adecuada, etc....) así como para la vida y conectividad del medio natural para las especies que lo habitan. Todo ello supone unos costes sociales, económicos y ambientales para todos muy difíciles de valorar y reparar.

La disciplina urbanística que tiene un cometido importante por el papel instrumental primordial si bien limitado a la dotación personal y presupuestaria al servicio de los objetivos sustantivos en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo en virtud del Decreto 216/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio³⁴, a través de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana como instrumento de disciplina al servicio de objetivos sustantivos de gran relevancia en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza.

IV.4.4. La omisión del deber de perseguir infracciones urbanísticas³⁵.

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de Junio, modifica la redacción inicial del art. 320 del Código Penal sobre el delito sobre la prevaricación urbanística, incluyendo como medidas punitivas de la autoridad o funcionario público añadiendo a las “tradicionales” conductas de informar favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a la normativa de ordenación del territorio o urbanismo, las que se tipifican “*con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio*”.

³⁴ Por Decreto 216/2015, de 14 de julio, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Art. 2: La Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana con rango de Viceconsejería y dependiente directamente de ésta, tiene atribuidas, con carácter general, las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo e inspección, bajo la dirección de su titular. Visitable en website: http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/portal_web/web/la_consejeria/funciones_y_competencias/competencias_X_legislatura.pdf. Decreto 287/2015, de 14 de julio, por el que se dispone el nombramiento de don Rafael Márquez Berral como Secretario General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana”. Visitable website: http://juntadeandalucia.es/boja/2015/136/BOJA15-136-00001-12521-01_00073577.pdf.

³⁵ GAMERO RUIZ, EVA MARÍA, en COMENTARIOS AL DECRETO 60/2010 DE 16 DE MARZO. Asociación Profesional de Inspectores e Inspectoras de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública. Consejería de Hacienda y Administración Pública, Andalucía, 2012.

En ambos supuestos –informar favorablemente u omitir inspecciones obligatorias- las penas a imponer serán las establecidas en el art. 404 del Código Penal (inhabilitación especial de 7 a 10 años) y, además, la de prisión de un año y seis meses a cuatro años “y” la de multa de doce a veinticuatro meses.

Entiende oportuno GAMERO RUIZ, EVA MARÍA, Inspectora de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, traer a colación lo mantenido por D. Angel Nuñez Sánchez, Fiscal Asesor del Gabinete del Secretario de Estado de Justicia, quien ha participado en la redacción de esta importante reforma legislativa y mantiene en ponencia impartida en el mes de Noviembre del año 2010 ante el Consejo Superior de Colegio de Arquitectos de España, que el citado art. 320 del Código Penal castiga al que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de las normas de ordenación o urbanísticas o haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio. Matiza el Sr. Fiscal que, en este punto, se sigue una sugerencia realizada por el Consejo General del Poder Judicial, en el sentido de que no bastaba con tipificar el silenciamiento de infracciones detectadas en el curso de inspecciones, sino que también había de preverse la no realización de inspecciones que venían exigidas preceptivamente con carácter legal porque, de lo contrario, sería muy fácil mirar hacia otro lado, hacer la vista gorda. Se tipifica pues lo que el propio Fiscal considera como un supuesto de “willful blindness” o ceguera voluntaria.

Ha de entenderse que los supuestos de hecho necesarios para la aplicación del derecho penal a la conducta del personal Inspector serán no solamente haber silenciado u omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio, sino haberlo hecho “a sabiendas de su injusticia”, es decir, con un conocimiento completo, doloso y punible de que nuestra actuación va a permitir de manera indubitada que se cometa una infracción urbanística que, sin ella, no se hubiera producido, al menos en un lapso temporal previsible.

Nos remitimos al Cap VIII de este Bloque “*Delitos contra la Ordenación del Territorio. Repercusiones penales de las infracciones urbanísticas en materia de ordenación del territorio*” para estudio sobre la materia.