

**“VII JORNADA CONJUNTA FISCALIA ESPECIALIZADA EN MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO”  
18-JUNIO-2013**

**CONCLUSIONES**

**EXPOSICION DEL DECRETO 5/2012 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA URBANISTICA Y DE PROTECCION DEL LITORAL DE ANDALUCIA Y DEL ACUERDO DE 29 DE ENERO DE 2013, POR EL QUE SE FORMULA EL PLAN DE PROTECCION DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCIA. OBJETIVOS GENERALES**

Diversas circunstancias como que, esta Comunidad Autónoma cuenta con cerca de 1.000 km de costas con enorme diversidad y ecosistemas de gran valor, que el 40% de la población andaluza se concentra en el litoral, así como que, en la franja de los primeros 500 metros, el 40% está construido cuando hace cinco décadas era el 7% y que la ocupación progresiva del litoral conlleva la pérdida de algunos de estos ecosistemas, el deterioro del paisaje y una mayor contaminación, entre otros, hacen necesario la adopción de medidas para una protección inmediata del ámbito litoral.

La tramitación del planeamiento urbanístico se ha hecho muy compleja por los numerosos informes preceptivos exigidos por las distintas normativas sectoriales, con diferentes procedimientos y plazos. Con el objetivo de agilizar la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico la Ley 2/2012 modifica la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y crea un Órgano Colegiado de Coordinación, que responderá de forma unificada los diferentes informes sectoriales a emitir por la Comunidad Autónoma. No obstante la creación de este Órgano Colegiado de Coordinación ha hecho necesario armonizar los plazos de las diferentes legislaciones sectoriales, ya que oscilaban entre 1 y 6 meses, estableciendo un plazo máximo de remisión de informes de 3 meses.

**EVALUACION DEL PLAN GENERAL DE INSPECCION DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO 2009-2012**

La ejecución del Plan General de Inspección 2009-2012, (Orden de 11/11/2008) ha estado marcado por dos importantes normativas reguladoras que han condicionado su desarrollo. Por una parte, el Decreto 60/2010 de disciplina urbanística que se aprueba apenas transcurrido un año de la puesta en marcha del Plan, y el Decreto 2/2012 por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable, que se aprueba en el último año y del que al final de la mañana tendremos una primera evaluación.

Estos decretos establecen un marco normativo que ha permitido desarrollar la acción inspectora con una regulación y unos mecanismos procedimentales más precisos, lo que ha facilitado el desarrollo de la actuación con más garantías jurídicas.

El desarrollo del Plan ha supuesto un salto cualitativo, perfilando el actuar de la inspección. En este período se han asentado procedimientos, se han optimizado los recursos y se ha mejorado la cooperación con jueces y fiscales, pero también con Notarios y Registradores y con las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado.

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, dando respuestas a sus consultas, etc. lo que ha ido a la par que la actividad de persecución de las infracciones.

En efecto, respecto a esto último hay que señalar que durante los años de ejecución de este Plan de Inspección 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.

La presencia de la inspección ha ido llegando a la mayoría de los municipios de Andalucía, ( 75 % de los municipios andaluces)ya sea a través de respuestas a consultas, requerimientos de información, solicitudes de revisión de oficio, impugnaciones, apertura de expedientes sancionadores y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, traslados a fiscalía en caso de indicios de delito, etc. Esto ha modificado claramente el actuar de los municipios, que están siendo más cuidadosos en la aplicación de las normas urbanísticas y, por otra parte, más contundentes en la persecución de ilegalidades.

<b>Municipios con actuaciones de la Inspección</b>			
<b>Provincia</b>	<b>Municipios</b>	<b>Actuaciones inspección</b>	<b>% municipios</b>
ALMERÍA	102	74	72,5
CÁDIZ	44	40	91,0
CÓRDOBA	75	52	69,3
GRANADA	168	121	73,8
HUELVA	79	61	77,2
JAÉN	97	62	63,9
MÁLAGA	101	97	96,0
SEVILLA	105	70	66,6
<b>TOTAL</b>	<b>771</b>	<b>580</b>	<b>75,2</b>

## **PLAN GENERAL DE INSPECCION 2013-2016. LINEAS BASICAS**

El nuevo plan de inspección aprobado por Orden del Consejero de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de 11 de abril de 2013 (BOJA 74, 18/04/13) presta atención a proteger los espacios territoriales más sensibles en los que las actuaciones ilegales suponen un mayor perjuicio para la Comunidad, en particular la Zona de Influencia Litoral, que es objeto de un Plan de Protección, actualmente en redacción, por tanto, la inspección va a contribuir 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 con la aplicación de una afección sobre el territorio lo vamos a proteger, hemos de estar presentes para que la legalidad se cumpla, más aún en un espacio absolutamente apetecible por sus valores ecológicos, ambientales y paisajísticos y, por supuesto, por su interés económico.

Por otro lado el Plan va prestar su atención a los espacios protegidos por los propios planes de ordenación del territorio. No tendría sentido que 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, puedan ser objeto del mismo deterioro y es preciso evitarlo.

En una situación en que es obligado economizar y rentabilizar los medios materiales, personales y técnicos de que se disponen, el principio de subsidiariedad aconseja que la intervención de la inspección no se solape en el territorio con otras actuaciones de vigilancia e inspección llevadas a cabo en materias sectoriales como medio ambiente, aguas, etc.

La tercera línea prioritaria de actuación de la inspección ya no va a estar específicamente vinculada a territorios concretos. El Plan va a examinar la aplicación de la normativa que nos hemos dotado, el Decreto 2/2012, para vigilar que la reconducción a la legalidad de los asentamientos existentes en suelo no urbanizable se efectúa de conformidad con la ordenación territorial y urbanística, así como el reconocimiento de las viviendas.

En todo caso, en el Plan van a primar las actuaciones preventivas, para evitar la consolidación de situaciones ilegales y para lograr la reconducción o regulación ordenada de las actuaciones. Hemos comprobado el efecto demostración que tiene la aplicación de la disciplina urbanística cuando se efectúa en actuaciones ilegales apenas iniciadas y nos parece el mejor camino a desarrollar.

## **PROGRAMACIÓN DEL PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO 2013-2016. LÍNEAS PRIORITARIAS DE INTERVENCIÓN.**

### **1.- ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE FORMA PLANIFICADA**

La legislación reguladora de la inspección de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía establece el deber de desarrollar sus funciones inspectoras en el marco de la planificación. Así lo dispone la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, el Decreto 225/2006 de Organización y Funciones de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda y el Decreto 60/2010, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Además de la imposición legal, en el ejercicio de las funciones inspectoras, el instrumento que mejor combina la eficacia de la supervisión con el respeto a la igualdad y la seguridad de los administrados es EL PLAN DE INSPECCION, teniendo en cuenta lo siguiente:

1.- La planificación de la actividad inspectora sirve al principio de seguridad de los administrados en cuanto incluye la determinación de los criterios seguidos para decidir quienes han de ser destinatarios de las actuaciones inspectoras. Solo una inspección planificada permite alcanzar el efecto de prevención general que se pretende y garantizar el respeto al principio de igualdad evitando actuaciones discriminatorias

2.- La existencia de medios insuficientes y limitados (21 inspectores para toda la Comunidad Autónoma) es otro motivo que hace exigible una planificación y programación.

4.- El Plan podrá contener los critérios que permitan determinar el objeto de inspección así como determinar las prioridades y la periodicidad. No obstante, la eficacia de la actividad inspectora por su propia naturaleza exige una reserva de su actuación inmediata. Cada sector de la actividad administrativa deberá concretar el grado de transparencia que no compromete su efectividad. En términos generales parece exigible la publicidad de los criterios generales de la programación y la confidencialidad de las informaciones referentes a métodos de trabajo y localizaciones concretas

## **2.- PLAN GENERAL DE INSPECCION DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO 2013-2016. CRITERIOS Y METODOLOGIA PARA LA SELECCIÓN DE OBJETIVOS**

La mejorable eficacia en la prevención y control de los procesos de ocupación de los suelo no urbanizables, que corresponde en primera instancia a los ayuntamientos, ha propiciado la intervención de la administración autonómica a través de la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo que, en el ejercicio de su actividad, opera con un marco jurídico que, de una parte señala unos bienes territoriales cuya obligada preservación otorga a la Junta de Andalucía capacidad justificada de intervención, y de otra establece unos preceptos cuyo plazo de vigencia limitan su potestad de reacción

Es aquí donde el uso de la Información Geográfica, a través del uso de las tecnologías informáticas y del conjunto de productos de reconocimiento territorial (ortofotografías e imágenes de satélite de alta resolución), proporciona unas herramientas fundamentales en la planificación de la actividad y en la optimización de los recursos, siempre ajustados.

En este sentido, el reciente acaecimiento de diversas acciones antes inexistentes, entre las que destacan: la regulación del derecho de acceso a la información, el desarrollo por los organismos públicos de las previsiones devenidas de la iniciativa europea de implementación de infraestructuras de datos espaciales, la progresiva estandarización de los recursos de información, la apertura al público de iniciativas privadas como los visores en Internet, han puesto a nuestra disposición innumerables fuentes documentales y datos oficiales que antes operaban en círculos restringidos, de forma que resultan hoy herramientas imprescindibles tanto para la planificación como para la instrucción de los expedientes disciplinarios.

## **3.- PLAN GENERAL DE INSPECCION 2013-2016. LINEAS PRIORITARIAS DE INTERVENCION**

- 1.- PROGRAMA 1. Vigilar el cumplimiento del destino previsto en el planeamiento territorial y urbanístico para SNU en zona influencia del litoral
- 2.- PROGRAMA 2. Prevenir la formación de asentamientos urbanísticos y procesos parcelatorios en SNU de interés territorial.
- 3.- PROGRAMA 3. Vigilar la aplicación Decreto 2/2012: Reconducción ajustada a la legalidad y con medidas compensatorias

### **PROGRAMAS 1 Y 2**

La ejecución de los programas 1 y 2 conllevará la realización, en los ámbitos geográficos seleccionados, las siguientes actuaciones:

- 1.- Visitas de inspección periódicas, levantamiento de actas, orden paralización obras en curso sin título, seguimiento, paralizaciones, actuaciones de investigación existencia de títulos.
- 2.- Requerimientos ejercicio competencias Ayuntamientos competentes, en caso de inactividad en actuaciones sin título, ejercicio subsidiario PLU y SANC incoar, tramitar y ejecutar las resoluciones.
- 3.- Seguimiento RAAM, denuncias y remisiones certificaciones registrales. En caso de detectar títulos incurso en nulidad, instar revisión/impugnación
- 4.- Escritos a las compañías suministradoras
- 5.- Coordinación Registro de la Propiedad/ Catastro
- 6.- Coordinación Gabinete Jurídico/ Delegaciones Territoriales
- 7.-Coordinación otros Entes públicos con competencias sectoriales.
- 8.-Remisiones a Fiscalía indicios delito y emisión informes periciales.
- 9.- Pedagogía disciplina urbanística
- 10.- Seguimiento expedientes preexistentes
- 11.- Evaluación inicial, intermedia, final.

### **PROGRAMA 3**

La ejecución del Programa 3 conlleva:

- 1.- La ordenación del territorio y el urbanismo son potestades públicas que implican, no sólo la concreta potestad de restablecer la legalidad urbanística mediante la demolición, sino también la de fijar las condiciones de regularización o reconducción a la legalidad de obras prescritas. La prescripción de la acción para PLU no implica desaparición de la potestad pública para conformar y ordenar territorial y urbanísticamente el territorio.
- 2.- Se protegen no sólo bienes jurídicos individuales, como el dº de propiedad, sino el derecho de todos a un medio ambiente adecuado y a un paisaje y territorio gestionado sobre bases de sostenibilidad y racionalidad.
- 3.-Resulta necesario garantizar los mecanismos de compensación que la legislación contempla:
  - No regularización por simple cambio de planeamiento si no hay pago efectivo de cargas urbanísticas.
  - Otorgar la declaración de AFO y el acceso al registro previa acreditación cumplimiento requisitos y cuando se haya compensando el daño.
  - Restablecer el Paisaje Perdido en Andalucía

### **EVALUACION APLICACIÓN DEL DECRETO 2/2012.**

Una mínima aproximación a algunos pronunciamientos de órganos jurisdiccionales penales de la provincia de Sevilla en relación con los efectos del Decreto 2/2012 sobre la tipificación y/o valoración de los diferentes elementos del tipo penal de los arts 319 y 320 del Código Penal, ha puesto de manifiesto la diversidad de interpretaciones que desde los órganos judiciales, en diversas instancias, se realizan de esta disposición reglamentaria. Por ello, resulta necesario extraer unas mínimas conclusiones sobre el alcance legal del citado Decreto y de las consecuencias jurídicas que en el ámbito administrativo conlleva, por si las mismas resultan de

interés para completar la norma penal en blanco que los citados artículos del Código Penal constituyen. Estas conclusiones podrían ser las siguientes:

1.- El Decreto por su rango reglamentario no modifica la LOUA que sigue regulando la ordenación urbanística de Andalucía y en cuyo marco hay que entender e interpretar el Decreto 2/2012 que únicamente desarrolla los preceptos legales.

2.- La aprobación del Decreto 2/2012, e incluso la puesta en marcha por la Administración Municipal de los procedimientos que en él se prevén, no puede constituir excusa alguna o justificación para el no ejercicio de las competencias municipales de disciplina urbanística.

3.- la Ley 2/2012 de modificación de la LOUA, endurece el ejercicio de las competencias en materia de disciplina urbanística al aumentar a seis años el plazo para la protección de la legalidad urbanística en su art 185.

4.- El Decreto 2/2012 deja claro que la aprobación del Avance solo constituye una delimitación de aquellos asentamientos cuya incorporación al Plan General habrá de ser estudiada en el momento de su redacción y que únicamente su incorporación en dicho planeamiento a través de su clasificación como suelo urbano o urbanizable o su identificación como Hábitat Rural Diseminado en el citado instrumento de planeamiento, constituyen las vías de reconducción a la legalidad de dichos asentamientos.

5.- El Decreto 2/2012 señala que\_“La incorporación de los asentamientos urbanísticos a la ordenación del Plan General de Ordenación Urbanística se producirá sin perjuicio de aquellas responsabilidades en que pudieran haber incurrido sus titulares o de la instrucción de otros procedimientos.”

6.-La tramitación de los correspondientes procedimientos de protección de la legalidad respecto a edificaciones o construcciones que se encuentren en ámbitos delimitados como asentamientos por un documento de Avance, permitirá tener en cuenta para los casos en que proceda, la aplicación de la figura del cumplimiento por equivalencia regulada en le art 51 del Decreto 60/2010 que aprueba el Reglamento de Disciplina urbanística de Andalucía, en aquellos supuestos en los que en el momento de la ejecución de una resolución administrativa firme exista una causa de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución que acuerde la reposición de la realidad física alterada en sus propios términos.

7.- En relación con lo anterior y para el caso de los asentamientos que se incorporen de manera efectiva a través de su clasificación como suelo urbano o urbanizable en el PGOU, la ley 2/2012 ha previsto en su art 34.2, el necesario cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca.

Asimismo la Disposición adicional décima 1.4º párrafo. De la Ley 7/2002 establece que para “...los supuestos en los que exista resolución administrativa firme acordando la reposición de la realidad física alterada, únicamente se entenderá ejecutada la misma por equivalencia cuando los deberes establecidos por el Plan General de Ordenación Urbanística o sus innovaciones, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del presente apartado, hayan sido definitivamente cumplidos, en la forma y plazos que dicho instrumento de planeamiento establezca, y sin perjuicio de las sanciones que correspondan.”

Asimismo el punto 2 del citado artículo señala para los casos de existencia de Resolución administrativa firme acordando la reposición de la realidad física alterada y se trate de suelo urbano no consolidado "... la resolución administrativa firme que acuerde la reposición de la realidad física alterada solo se entenderá ejecutada por equivalencia cuando haya sido íntegramente satisfecha la indemnización que, en su caso, se prevea en dicha resolución en la forma y plazos establecidos en la misma. "

8.- Las edificaciones declaradas en situación de Asimilado a Fuera de Ordenación, siguen manteniendo su situación jurídica de ilegalidad y por tanto su reconocimiento o tolerancia lo será sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera haber incurrido su titular

9.-La declaración de AFO procederá respecto a aquellos actos de uso del suelo y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística respecto de las cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística por haber transcurrido el plazo del art 185.1 así como en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada de conformidad con lo dispuesto reglamentariamente.

Asimismo, habrá que tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el art 8.7 del Decreto 2/2012 "La concesión del reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación lo será sin perjuicio de aquellas responsabilidades que pudiera haber incurrido su titular o de la instrucción de aquellos otros procedimientos a que hubiera dado lugar".