CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA

Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía

3ª Edición

JUNTA DE ANDALUCIA

VII

La Ordenación del Territorio y el Urbanismo

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué pretendemos con este resumen?

A la naturaleza de toda ley pertenece la posibilidad de su contravención, es decir, si no puede ser infringida, entonces es que no es ley, ni norma. Y el mejor remedio para cumplir las leyes es conocerlas, no sólo en su literalidad, sino en el espíritu y finalidad que se pretende con su promulgación, y que no es otro que permitir un mundo gobernado por leyes en lugar por voluntades particulares y arbitrarias.

Vivimos en una época de legislación "motorizada", y el urbanismo no escapa a esta tendencia universal al aumento de la densidad normativa; sin embargo, sea o no jurista, aquella persona llamada a ejercer responsabilidades en las alcaldías o concejalías competentes en materia urbanística no debe tener miedo: por muy amplio que sea el ordenamiento, por muchas que sean las disposiciones y por muy variados que sean los entes a que se reconozca competencia normativa, existen siempre unos principios generales que trascienden a lo que, a primera vista parece ser un "magma" constituido por centenares de disposiciones. Con esta guía-resumen aspiramos a enunciar, no sólo las normas que regulan la ordenación del territorio y el urbanismo, sino sobre todo los principios que las orientan, a sabiendas de que en un Estado de Derecho la solución justa o más justa no viene nunca dada por una subsunción autonómica del caso a la norma, sino las más de las veces, por la ponderación entre intereses contrapuestos, llamados a ser armonizados. Por ello, no incurrirá nunca en responsabilidad aquel que, dentro de sus competencias y actuando por los cauces legales, aplica el derecho –urbanístico en este caso– tras una adecuada ponderación de los intereses en juego.

Esperemos que esta guía ayude a los alcaldes y concejales en materia urbanística, al mejor desempeño de sus responsabilidades, de la que depende el presente y el futuro de nuestras ciudades, es decir, de nosotros mismos.

2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

¿Qué es la Ordenación del Territorio?

Materia de carácter complejo e interdisciplinar, que incorporan diversos elementos: técnicos, jurídicos, políticos, económicos, sociales y ambientales, y cuyos objetivos finales persiguen conseguir un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado, capaz de asegurar la calidad de vida a los ciudadanos y de aprovechar el potencial de desarrollo de los territorios: ciudades, pueblos y campos.

¿Qué diferencia y jerarquía existe entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo?

La distinción entre ambas disciplinas, que no se perfila claramente hasta el desarrollo de nuestra Constitución, consistente esencialmente en que actúan a diversas escalas:

- la Ordenación Territorial, desde la escala regional y subregional, con objeto de asentar las estrategias de desarrollo territorial para la Comunidad Autónoma entera o partes de su territorio (áreas metropolitanas, comarcas, etc.), siendo su contenido principal el establecimiento de las estructuras y sistemas territoriales (sistema de ciudades, sistema de espacios libres, sistema de comunicaciones). Por ello, es competencia EXCLUSIVA de la CCAA (arts 148.1 CE y 56 EAA).
- En cambio, el Urbanismo, actúa a escala local, ocupándose de tres grandes materias:
- Planeamiento urbanístico, que define el modelo de desarrollo de la ciudad
- Gestión urbanística, que se encarga de la ejecución de lo planificado, y
- La disciplina urbanística, que se ocupa de prevenir, y reprimir en su caso, actuaciones que no se ajusten a lo planificado.

El urbanismo, al desarrollarse a escala local, y a pesar de ser también competencia exclusiva y plena de la CCAA, ésta reconoce a los MUNICIPIOS IMPORTANTES COMPETENCIAS PROPIAS (arts. 1 CE, 92 EAA, 9 LAULA y 2 LOUA).

Si bien, como hemos señalado, ordenación del territorio y urbanismo tienen un ámbito de aplicación diferente (nivel autonómico-nivel local), hay que anticipar que la ordenación territorial vincula a la urbanística, y ambas están subordinadas a la ordenación medioambiental.

¿Cuál es el régimen jurídico de la ordenación del territorio en Andalucía?

Partiendo de los preceptos constitucionales y estatutarios citados, el desarrollo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LOTA) se ha realizado a través de los siguientes instrumentos de planificación territorial:

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Consejo de Gobierno en 2006 mediante el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.

Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, hasta ahora se han aprobado los siguientes: Aglomeración Urbana de Granada, Poniente Almeriense, Sierra de Segura, ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Litoral Occidental de Huelva, Costa del Sol Occidental de Málaga, Costa del Sol Oriental–Axarquía, Levante Almeriense, Aglomeración Urbana de Sevilla y Aglomeración Urbana de Málaga, Costa Noroeste de Cádiz.

- Planes con Incidencia en la Ordenación del territorio, tales como el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía (2008–2011), el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (2007–2013) y el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (2007–2013).

Asimismo, la LOTA prevé en su Anexo Planes y actividades de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio.

¿Cuál es la finalidad y contenido del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía?

Su finalidad es establecer los elementos básicos para la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma, constituyéndose en marco de referencia obligado para los restantes planes territoriales y la intervención pública en general. Sus determinaciones, con distinta intensidad según se trate de (Normas, Directrices o Recomendaciones) son vinculantes para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y para el planeamiento urbanística, que habrán de ajustarse a sus previsiones.

El POTA representa un compromiso con el desarrollo urbano sostenible, con el modelo de ciudad compacta. Esto es, se ha de evitar la dispersión urbana con su elevado consumo de suelo y la excesiva especialización funcional de usos, que incrementa los desplazamientos obligados. Este modelo trata de generar proximidad para reducir la movilidad obligada y aboga por un crecimiento urbanístico en coherencia con los recursos hídricos y energéticos disponibles, coordinado con la implantación efectiva de las dotaciones y equipamientos básicos, los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.

¿Qué finalidades y contenido tienen los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional?

Para una región de las dimensiones y diversidad de Andalucía, es inevitable abordar la ordenación del territorio desde el ámbito subregional, estableciendo criterios singulares según las características geográficas y socioeconómicas de cada territorio, según se trate de zonas de montaña, litoral, o áreas metropolitanas.

Los contenidos de los Planes subregionales se refieren a los aspectos básicos que afectan a la estructura territorial, en particular, el esquema de:

- las infraestructuras básicas
- la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y,
- la indicación de zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

En algunos Planes subregionales se indican las llamadas **áreas de oportunidad**, es decir, espacios que por su valor estratégico resulten idóneos para albergar actividades (empresariales, tecnológicos, logísticas y residenciales) relevantes para el desarrollo económico.

¿Qué contenidos y finalidades tienen los Planes y Actuaciones de Incidencia territorial?

La LOTA establece una serie de actividades de planificación que inciden en la ordenación del territorio, entre las que se encuentran la planificación de la red de carreteras, red ferroviaria, de los puertos, aeropuertos, etc., con unos contenidos adicionales y un procedimiento común, sin perjuicio de lo regulado en su correspondiente legislación especial. Estas actividades tienen la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y han de contener:

- La expresión territorial del análisis y diagnóstico del ámbito.
- Los objetivos territoriales a conseguir.
- La justificación de que sus contenidos son coherentes con las determinaciones de los planes de ordenación territorial.

¿Que son las Actividades de intervención singular?

Están previstas por la LOTA en ausencia de plan de los previstos en la ley o no contempladas en los mismos, y también están sujetas a informe por el órgano competente en ordenación del territorio. Se refieren, entre otras actividades especificadas en el anexo de la LOTA, a nuevas carreteras, centros de actividades logísticas, infraestructuras para el tratamiento de residuos o la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.

¿Qué es el Informe de incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística?

Informe emitido tras la aprobación inicial del PGOU por el órgano competente en ordenación del territorio y cuyo objetivo es el establecer la coherencia del instrumento urbanístico con los planes territoriales y evaluar la incidencia supramunicipal de sus determinaciones.

3. URBANISMO: PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y DISCIPLINA

3.1. Cuestiones generales y competenciales

¿Qué competencias propias tienen los Ayuntamientos en materia de urbanismo?

Ya hemos hecho referencia a las importantes competencias propias que los municipios ostentan en materia de urbanismo, tal y como señala el articulo **9.1 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía,** referidas, tanto a planificación (párrafos a, b, c) como a la gestión o ejecución (párrafo d) y disciplina urbanística (párrafos e, f, g, h).

En todo caso, tales competencias se habrán de ejercitar de acuerdo con las normas estatales (RDL 2/2008, Ley Estatal de Suelo) y autonómicas (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante, LOUA y Decreto 59/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, en adelante, RDUA, desplazado en Andalucía el Reglamento estatal de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978 (RDU), salvo en lo relativo a las órdenes de ejecución y a la ruina.

¿Cuales son las competencias autonómicas y estatales en urbanismo?

En realidad, y como se encargó de recordar la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, es la Comunidad Autónoma la que ostenta competencia exclusiva en materia de urbanismo, de forma que al Estado sólo corresponde, a fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad,

- fijar las condiciones mínimas del derecho de propiedad, y
- la regulación de las valoraciones a efectos de expropiación.

Así, en ejercicio de esta competencia estatal, se ha dictado el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de Julio, que, como veremos posteriormente, y para dotar de una mayor seguridad jurídica al tráfico inmobiliario:

- establece claramente el régimen de silencio negativo para la mayor parte de licencias urbanísticas
- y aclara los requisitos para el acceso al Registro de las obras nuevas, exigiendo licencia de ocupación o utilización, o, en el caso de obras respecto de las que haya transcurrido el plazo para restablecer la legalidad urbanística, y por tanto queden en una situación de "asimilación" a la de fuera de ordenación, debe constar al Registrador el acto administrativo que declare esta situación y establezca su régimen jurídico.

¿Por qué hablamos de propiedad estatutaria?

Y en cuanto a la fijación de estas condiciones mínimas, contenido esencial del derecho de propiedad, significar que nuestra Constitución reconoce expresamente el derecho de propiedad privada (art. 33), pero lo no califica entre los derechos fundamentales (estos son los enumerados en los artículos 14 a 29 CE, derecho a la vida, libertad religiosa, intimidad personal y familiar, libertad de expresión...), y añade que la función social del derecho de propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes. De forma que, a diferencia del derecho de propiedad decimonónico, hoy es la función social la que determina el propio contenido del derecho de propiedad, por eso se afirma que hoy la propiedad es estatutaria, esto es, no es un derecho natural e inmutable, sino que es la Ley, y por remisión a ella, el planeamiento, la que determina los deberes y facultades de los propietarios de cada clase de **suelo rural o urbanizado (urbano, urbanizable o no urbanizable, en terminología urbanística de nuestra LOUA)**

¿Cuál es el suelo rural?

Es aquel que
- Está preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización (suelo no urbanizable, en terminología de nuestra LOUA).
- la Ley estatal también se considera suelo rural aquel para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización (suelo urbanizable, hasta que no concluya la urbanización, en terminología urbanística andaluza).

De conformidad con la LOUA, pertenecen a la tipología de suelo no urbanizable, los terrenos preservados en el Plan General por los siguientes motivos:
- Ser suelos que posean valores de especial protección por alguna legislación específica.
- Ser suelos que presenten riesgos de inundabilidad, desprendimientos, u otros riesgos naturales.
- Ser de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres.

Estableciendo las siguientes categorías del suelo no urbanizable:
- De especial protección por legislación específica.
- De especial protección por la planificación territorial o urbanística.
- De carácter natural o rural.
- De Hábitat Rural diseminado.

La LOUA considera como urbanizable el suelo que el Plan General ha previsto como necesarios para el desarrollo y el crecimiento de la ciudad, y también tiene diferentes categorías.

a) El suelo urbanizable ordenado.
   Son terrenos para los que el planeamiento general ya dispone de una ordenación urbanística detallada y suficiente que legitima la actividad de ejecución, teniendo en cuenta las necesidades del municipio.
b) El suelo urbanizable sectorizado.

Se trata de terrenos que ya tienen definidos sus ámbitos de actuación siendo suelos adecuados para el crecimiento previsible del Municipio, derivándose su ordenación a un plan posterior.

c) El suelo urbanizable no sectorizado.
Este tipo de suelo no tiene definido el ámbito de actuación y lo conforman el resto de terrenos urbanizables previstos para el crecimiento del municipio a medio plazo.

¿Cuales son los usos o la utilización del suelo rural?

Son los siguientes:

Los terrenos del suelo rural se utilizaran de conformidad con su naturaleza al uso agrícola, ganadero, forestal, cinético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Excepcionalmente, podrán legitimarse usos específicos de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rural. En Andalucía, la autorización de tales usos requiere la tramitación de un Proyecto de Actuación, con los requisitos establecidos en el art. 42 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, procedimiento en el que se inserta con carácter preceptivo un informe de la Comunidad Autónoma. Una vez aprobado el Proyecto por el Ayuntamiento, éste debe otorgar la licencia en el plazo de un año. La construcción de viviendas en el suelo no urbanizable, tras la entrada en vigor de la LOUA, sigue este mismo procedimiento, como veremos, debiendo acreditarse que ser trata de una vivienda unifamiliar, aislada y vinculada necesariamente a una explotación agraria. En particular, para realizar obras de edificación de nueva planta de vivienda unifamiliar aislada, así como para obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes que impliquen un cambio de uso a vivienda o un aumento en volumetría de dicho uso en terrenos con régimen del suelo no urbanizable, el RDUA establece en su artículo 17 que para la concesión de la correspondiente licencia, se requiere la previa aprobación del Proyecto de Actuación.

Quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Tales parcelaciones están configuradas en la LOUA como la auténtica bestia negra, por los nefastos efectos que tienen sobre el territorio. Por ello, siempre se considera una infracción muy grave, no existe plazo para restablecer la legalidad urbanística, de forma que no se convalida por el transcurso del tiempo, y es uno de los supuestos en los que se legitima, con carácter subsidiario, la actuación de la Comunidad autónoma, constatada la inactividad del Ayuntamiento, para sancionar y restablecer la legalidad urbanística.

En el caso de que se trate de un suelo no urbanizable de especial protección, la utilización de los terrenos –por los valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que han de ser protegidos–, quedará sometida siempre a la preservación de dichos valores.

¿Cuál es el suelo urbanizado?

En terminología de nuestra LOUA, podríamos asimilarse al suelo urbano o urbanizable sectorizado, ordenado y completada la urbanización. Es todo suelo integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los

núcleos de población. Es decir, con independencia de que las parcelas estén o no edificadas, cuando éstas cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión a las instalaciones ya en funcionamiento, aunque dentro de cada una de estas clases hay diversas categorías.

La LOUA establece que para que pueda ser considerado como **urbano,** debe de darse alguna de las siguientes circunstancias:

- Formar parte de un núcleo de población o ser susceptible de incorporarse en él en ejecución del plan, y estar urbanizado (contar con servicios urbanísticos).
- Estar consolidado al menos en las dos terceras partes del espacio apto para la edificación según la ordenación que el plan proponga y encontrarse integrado en la malla urbana.
- Haber sido legalmente transformado y urbanizado en ejecución del Plan General.

Y distingue así las siguientes categorías del suelo urbano:

a) El suelo urbano consolidado: Está integrado por terrenos que están ya urbanizados o tienen la condición de solares.
b) El suelo urbano no consolidado: Carece de urbanización necesaria y suficiente o se encuentra en áreas que precisan de reforma, renovación, mejora o rehabilitación.

¿En qué consiste la calificación del suelo?

Ya hemos señalado como, a efectos de contenido esencial de la propiedad y de valoraciones, la Ley estatal de Suelo distingue entre suelo rural y suelo urbanizado, y a efectos urbanísticos, en Andalucía, el suelo del término municipal se ha de clasificar como urbano, urbanizable o no urbanizable.

Tratándose de suelo urbano o urbanizable sectorizado, el aprovechamiento real de cualquier sector del territorio municipal está condicionado por la calificación del suelo establecida en el planeamiento y que asigna a cada uso una serie de condicionantes específicos y en su caso, densidades y tipologías edificatorias.

La calificación se mantiene mientras no se realice una alteración del contenido de los planes (cuya vigencia es indefinida, si bien deben revisarse periódicamente) mediante su revisión o modificación de alguno de sus elementos constitutivos, cuya tramitación es equivalente a la que se sigue para la elaboración de los planes.

Esta modificación puede dar lugar a la obligación, por parte del Ayuntamiento, de indemnizar a los propietarios del suelo en el caso de que se produzca una reducción de los aprovechamientos urbanísticos, según los supuestos indemnizatorios recogidos en la legislación.

Las calificaciones se encuadran en alguno de los siguientes tipos:

a) Usos dotacionales públicos, cuya realización no se computa para la determinación del aprovechamiento lucrativo real y, por tanto, no influye en la determinación del aprovechamiento tipo.
b) Usos dotacionales privados (lucrativos).
c) Usos lucrativos no dotacionales (residencial, industrial y terciario).

A continuación, trataremos de resumir los tres pilares fundamentales del urbanismo: la planificación, la gestión o ejecución del planeamiento y la disciplina urbanística.

3.2. La planificación urbanística

¿Cuáles son las fuentes normativas y principios generales de la planificación urbanística?

Sin perjuicio de las algunas reglas generales establecidas en la Ley Estatal de Suelo, hay que acudir a la LOUA y en su caso, al Reglamento estatal de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio y vigente en Andalucía mientras no se produzca su desplazamiento por norma autonómica y en la medida que no contradiga lo dispuesto en la propia LOUA.

No está de más recordar los generales que establece nuestra Ley urbanística en sus primeros artículos, **principios que tienen valor normativo y que deben proporcionar al aplicador de la LOUA (responsables políticos municipales, principales destinatarios de esta guía) soluciones reales en el caso de que la lectura de la norma les suscite dudas, y** se derivan de los principios rectores de la política social y económica que recoge nuestra Constitución en sus artículos 45 (Dº a un medio ambiente adecuado), 46 (protección del patrimonio histórico y cultural), y 47 (derecho a la vivienda y a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el urbanismo).

Así, la LOUA establece como principios generales:
- La consideración del urbanismo como una función pública.
- La apuesta por un desarrollo sostenible y cohesionado de nuestros pueblos y ciudades.
- El reconocimiento y protección del patrimonio natural y cultural de Andalucía.
- La fijación de criterios y estándares urbanísticos para que los desarrollos urbanos respondan a los requisitos de calidad de vida, que exigen nuestras ciudades.
- La clarificación del marco competencial Municipios/Junta de Andalucía, ampliando las competencias que tienen los Municipios y dotando a los mismos de un amplio elenco de instrumentos para la planificación, gestión y control disciplinado de la actividad urbanística.
- La simplificación y agilización de los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de planificación y gestión urbanística.
- El refuerzo de los mecanismos de participación ciudadana, publicidad y transparencia de los procedimientos urbanísticos, lo que además se refuerza con la adaptación de la LOUA a la Ley estatal de Suelo
- La incorporación de agentes privados dinamizadores de la ejecución del planeamiento: urbanizador, edificador y rehabilitador

3.3. Los instrumentos de ordenación urbanística

¿Qué son los instrumentos de ordenación urbanística?

La LOUA considera como tales tanto los tradicionales instrumentos de planeamiento, generales o de desarrollo, como otros instrumentos novedosos:

a) Instrumentos de Planeamiento
- Planeamiento general:
  - Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)
  - Plan de Ordenación Intermunicipal (POI)
  - Plan de Sectorización (PS)
- Planeamiento de desarrollo
  - Plan Parcial de Ordenación (PP)
  - Planes Especiales (PE)
  - Estudios de Detalle (ED)
  - Catálogo (puede ser de desarrollo o integrado en el general)

b) Restantes instrumentos de ordenación urbanística. Además de ciertos convenios, a los que luego haremos referencia:
- Normativa Directora para la Ordenación Urbanística
- Ordenanza Municipal de Edificación
- Ordenanza Municipal de urbanización

Como vemos, tras la LOUA han desaparecido de la terminología las tradicionales "Normas Subsidiarias" y "Normas Complementarias" de planeamiento y el denominado "Programa de Actuación Urbanística", si bien hasta su desplazamiento o sustitución por otros instrumentos de planeamiento posteriores, los citados instrumentos desaparecidos mantendrán su vigencia, y aparecerán por tanto en el inventario de Planeamiento.

Ya hemos visto como la LOUA también considera instrumentos de planeamiento general el Plan de Ordenación Intermunicipal, cuyo objeto es la ordenación de ámbitos concretos pertenecientes a más de un municipio y cuya aprobación definitiva es autonómica, y el Plan de Sectorización, (antes Proyectos de Actuación Urbanística) cuyo objeto es la transformación del suelo urbanizable no sectorizado en sectorizado y establecer su ordenación urbanística. Ambos Planes conllevan automáticamente la modificación en sus ámbitos respectivos del PGOU.

Los municipios sin planeamiento general deben formular, al menos, un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (DSU), previsto en la Disposición Transitoria Séptima de la LOUA, que no es un instrumento de planeamiento, sino más bien un deslinde que define exclusivamente el ámbito de suelo urbano respecto del no urbanizable, y establece los contenidos apropiados para la edificación a realizar en suelo urbano y los mecanismos necesarios para la gestión del suelo urbano no consolidado.

Finalmente, y dado que de conformidad con la Disposición Transitoria segunda de la LOUA, transcurridos cuatro años desde su entrada en vigor (20 enero de 2007) no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general que afecten a las determinaciones propias de la ordenación estructural, a dotaciones o a equipamientos si dicho instrumento de planeamiento no ha sido adaptado a la propia LOUA, al menos de forma parcial, hemos de hacer referencia al Decreto 11/2008, de 22 de enero, que regula el procedimiento de adaptación parcial de los PGOU y Normas Subsidiarias a las determinaciones de la LOUA, regulando su contenido, plazo y alcance.

Los objetivos básicos de la planificación urbanística general son:

- Ordenar la totalidad de un término municipal.

- Regular los usos del suelo y la edificación tanto en las zonas ya urbanizadas como en las no urbanizadas, así como prever los instrumentos para que los futuros crecimientos puedan ser acogidos por la ciudad.
- Tradicionalmente, se consideraba que el suelo no urbanizable no debía ser objeto de especial tratamiento en el PGOU, por considerarse propio de una ordenación ambiental y territorial, dedicándose la ordenación urbanística a los espacios urbanos: a los edificados y a los que se prevé edificar. Sin embargo, la especial consideración de que está siendo objeto el suelo no urbanizable, que, tanto el la Ley estatal como en la LOUA se considera un recurso escaso, irremplazable y fácilmente vulnerable, ha determinado que los nuevos Planeamientos urbanísticos tengan que hacer una especial reflexión.

3.4. Los planes urbanísticos

¿Qué administraciones son competentes para la formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos?

De conformidad con el artículo 31 de la LOUA, podemos afirmar con carácter general que corresponde al municipio la tramitación del planeamiento general, si bien la Comunidad Autónoma se reserva la aprobación definitiva de conjunto del planeamiento general o de alguna modificación que afecte a la ordenación estructural. Cuando se trata de instrumentos de desarrollo, la competencia la ostenta el municipio, salvo que se trate de planes que por su objeto o entidad tengan interés supramunicipal.

¿Cómo se tramitan los planes urbanísticos?

En cuanto a la concreta tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, hemos de remitirnos al art. 32 de la LOUA, y distinguir las siguientes fases: Avance, Aprobación inicial, Aprobación provisional y Aprobación definitiva.

- **Avance:** Es obligatorio en los casos de aprobación de los PGOU, voluntario en los demás casos. Es un documento que define los objetivos, alternativas y propuestas generales del PGOU, y su plazo de información pública será de, al menos, un mes. Los efectos de su aprobación son fundamentalmente internos, preparatorios de la redacción del instrumento de planeamiento, pero puede acordarse la suspensión del otorgamiento de licencias (art. 29 LOUA).
- **Aprobación inicial:** Constituye la iniciación del procedimiento, correspondiendo a la administración que formula el instrumento de planeamiento, municipal o autonómica. Se dará, en todo caso, trámite de información pública por plazo no inferior a un mes (o veinte días en el caso de Estudios de Detalle), y en su caso, audiencia de los municipios afectados, y siempre a los colindantes en el caso de PGOU. En los Planes Parciales y Especiales, de ámbito urbano reducido y concreto, se comunicará asimismo a los propietarios afectados. Es en esta fase cuando habrán de solicitarse los informes, dictámenes u otros pronunciamientos de las administraciones en los casos en que la normativa sectorial lo establezca (aguas, costas, patrimonio histórico...). La aprobación inicial se refiere a un documento completo del instrumento de planeamiento que contendrá el Estudio de Impacto Ambiental en la forma prevista por la norma ambiental (en Andalucía, la Ley 7/2007, de Gestión Integral de la Calidad Ambiental, GICA). Esta planificación a nivel de planes y programas es lo que se denomina planificación ambiental estratégica, y es una de las exigencias de la

Ley Estatal de Suelo, que la califica como necesaria y básica en toda planificación urbanística general, y sin perjuicio de la ulterior planificación ambiental de proyectos concretos.

- **Aprobación provisional:** Este trámite no será necesario cuando el órgano competente para la aprobación inicial lo es también para la definitiva.
  Una vez que el Plan ha sido aprobado inicialmente, y transcurrido el plazo de información pública y audiencia a las administraciones, instituciones y particulares que procedan, y tras la incorporación de las modificaciones al documento que estime la administración que formule el instrumento de planeamiento, se producirá la aprobación provisional por parte de la administración que lo ha formulado. Si las modificaciones suponen cambios sustanciales se produce una nueva aprobación inicial. Tras la aprobación provisional se solicitarán los informes que puedan proceder (destacar la existencia del **Informe de incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación** Urbanística, emitido tras su aprobación inicial por el órgano competente en ordenación del territorio y cuyo objetivo es el establecer la coherencia del instrumento urbanístico con los planes territoriales y evaluar la incidencia supramunicipal de sus determinaciones(y se elevará el instrumento de planeamiento al trámite de aprobación definitiva.
- **Aprobación definitiva:** Se producirá por el órgano competente, concluyendo el procedimiento de tramitación del plan, y esta aprobación se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia, cuando corresponda la aprobación definitiva al Ayuntamiento, y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, cuando corresponda a la administración autonómica. La publicación ser produce una vez depositado el instrumento de planeamiento en el Registro correspondiente. Junto al acuerdo de aprobación definitiva, se publicará el articulado de sus normas.

Hay que tener en cuenta el contenido de esta aprobación definitiva, pues el órgano competente para esta aprobación definitiva puede aprobar, aprobar con subsanaciones, suspender o denegar el plan. Por ello, tras el primer acuerdo de Aprobación Definitiva pueden sucederse algunas actuaciones complementarias, tales como

- las denominadas cumplimiento de resolución (relativas a subsanación de aspectos del Plan que quedaron suspendidos o pendientes de corrección),
- las aprobaciones de los denominados Textos Refundidos de los planes,
- los de correcciones de errores, y
- los de publicación de la normativa u ordenanzas urbanísticas

¿Cúal es el contenido esencial de los distintos instrumentos de planeamiento?

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Como ya hemos señalado, el Plan General de Ordenación Urbana, PGOU, (antes de la LOUA, en algunos municipios, Normas Subsidiarias), es el instrumento que establece la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal, y organiza la gestión de de su ejecución, de acuerdo con las características del municipio, y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo.

Los PGOU deben contener, entre otras, las siguientes determinaciones:
- La clasificación del suelo y sus categorías.

- Los Sistemas Generales y los Sistemas Locales, constituidos por los parques y jardines, las infraestructuras y servicios, y el resto de las dotaciones públicas.
- Los usos, densidades y edificabilidades globales para las zonas y sectores. Asimismo, podrá contener el uso densidad y edificabilidad para las parcelas.
- Las reservas para viviendas protegidas.
- Los ámbitos y elementos de interés por sus valores históricos, arquitectónicos, culturales, naturales y paisajísticos, etc.
- Las previsiones de programación y gestión de la ordenación propuesta

Las áreas de reparto, fijadas por el PGOU, constituyen los ámbitos físicos sobre los que se establece el aprovechamiento tipo (cociente entre los metros cuadrados del área de reparto y la superficie total, excluidos los terrenos destinados a dotaciones generales y locales existentes) y, en consecuencia, la referencia espacial del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios. Es necesario, pues, conocer el aprovechamiento de cada uno de los usos para los que el suelo está calificado en el área de reparto, para lo que habrá que establecer una ponderación de los mismos, así como la superficie total de ésta y la de los suelos ocupados por dotaciones públicas y sistemas generales.

La idea que subyace a esta técnica que, en definitiva, realiza una distribución de beneficios y cargas derivados del proceso de urbanización, es la de establecer un mecanismo que no discrimine a los propietarios que aportan suelo a la hora de apropiarse de los beneficios derivados de la acción urbanística (técnicas de equidistribución).

Estos beneficios apropiables son los que generan la obligación de cesión al Ayuntamiento del 15% como máximo, de forma que se cumpla el mandato constitucional de reversión a la comunidad de los beneficios de la urbanización y edificación.

Hay que recordar que, dentro del contenido documental de un PGOU se encuentra la evaluación de los recursos económicos y técnicos del municipio para garantizar las determinaciones del plan en los ritmos y plazos previstos. En concreto debe contemplar:

1. *La evaluación económica del coste de la ejecución y urbanización de los sistemas generales, definidores de la estructura general y orgánica del territorio y de los servicios locales de los suelos urbanizables y que supone la necesidad de realizar importantes inversiones.*
2. *La evaluación económica de las actuaciones de reforma y rehabilitación del suelo urbano.*
3. *La justificación de la viabilidad y posibilidad de realización de las actuaciones previstas, indicando el carácter público o privado de las inversiones previstas y los organismos a los que les son atribuidas.*

La Ley Estatal de Suelo contempla, respecto al estudio económico financiero del PGOU, que la obtención de suelos para sistemas generales se debe hacer por expropiación, lo que obliga a recurrir a las normas de valoración contenidas en la propia Ley. Por otra parte, la normativa urbanística, en la que se incluyen los PGOU, puede establecer que la cesión del 15% de suelo a la Administración actuante se realice libre de las cargas de urbanización.

La misma Ley establece que recae obre los promotores la obligación de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión a los sistemas generales ex-

teriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere.

¿Cómo se establecen las necesidades de financiación derivadas de la ejecución de los PGOU? El paso previo para elaborar un documento de planeamiento de la estructura del municipio es estimar el volumen de fondos que el propio Ayuntamiento tendrá disponible para financiar el desarrollo del PGOU durante los próximos ocho ejercicios. Este estudio proporciona la base necesaria sobre la que valorar la viabilidad de la ejecución de las acciones del plan que se han asignado a la Entidad Local.

La previsión de los fondos que el Ayuntamiento puede aportar a la ejecución del plan parte, fundamentalmente, de la disponibilidad del ahorro que se genere en los próximos años, puesto que determinará el volumen de endeudamiento que podrá asumir.

Por otra parte, la ejecución del plan general generará un volumen de ingresos durante su desarrollo que engrosará las arcas municipales: tributos municipales, cesiones de aprovechamientos, licencias de obras, etc, influyendo en la capacidad inversora.

PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Los instrumentos de planeamiento de desarrollo están condicionados por el principio de jerarquía, que implica que todos ellos responden al planeamiento general (PGOU, normas subsidiarias) al cual no pueden contradecir.

Los **Planes Especiales** constituyen planes de desarrollo para el cumplimiento de alguna de las siguientes finalidades:

- definición ampliación o protección de las infraestructuras equipamientos y servicios así como la complementación de sus condiciones de ordenación.
- conservación, protección y rehabilitación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico, arquitectónico.
- conservación, protección y rehabilitación del medio urbano y rural.
- protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales.

Los **Planes Parciales** desarrollan los contenidos del planeamiento general mediante la ordenación detallada de un área homogénea y de tamaño reducido que se pretende urbanizar y edificar. Su objetivo es concretar y localizar usos e intensidades de los mismos (subzonificar), concretar trazados de infraestructuras, localizar equipamientos y espacios libres y periodificar la ejecución del planeamiento. Su redacción puede ser realizada por el Ayuntamiento o por los agentes privados responsables del desarrollo del suelo (planes parciales de iniciativa privada).

Los **Estudios de Detalle** se formulan con la finalidad de establecer las alineaciones y rasantes; ordenar los volúmenes según las especificaciones de las normas de planeamiento y completar la red de comunicaciones para el acceso a los edificios cuya ordenación se realiza en el propio estudio.

ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Los Convenios Urbanísticos son el resultado de la negociación entre la Administración y los particulares, y pueden ser de dos tipos:

- Convenios Urbanísticos de Planeamiento.
- Convenios Urbanísticos de Gestión.

Ambos tienen en común:

- No vinculan a las Administraciones en el ejercicio de sus potestades, dado que, como ya hemos señalado al referirnos a los principios generales en la LOUA, el urbanismo es una función pública, que por tanto las potestades que integran esta función han de ejercitarse en beneficio de la colectividad.
- Su carácter jurídico administrativo.
- Los principios de transparencia y publicidad que deben regir en su negociación, celebración y cumplimiento.
- La cesión del aprovechamiento que se genere a favor de la Administración se integra en el Patrimonio Público de Suelo.

¿Qué son los Convenios Urbanísticos de Planeamiento?

Pretenden definir los términos en que deba preverse la realización de los intereses públicos que se gestionen en el planeamiento urbanístico.

- Contienen modificaciones del planeamiento vigente.
- Pueden suscribirse entre diferentes Administraciones o entre Administraciones y particulares.
- La celebración del Convenio sólo compromete a las partes para la iniciativa y tramitación del instrumento de planeamiento.
- Se publican en el Boletín Oficial correspondiente y se insertan en un registro público administrativo.

¿Qué son convenios Urbanísticos de Gestión?

Tienen como finalidad fijar las condiciones y los términos de la gestión y ejecución del planeamiento.

- No implican modificaciones del planeamiento vigente.
- Pueden suscribirse entre diferentes Administraciones y particulares.
- Como regla general no conllevan información pública, salvo excepciones.

3.5. La gestión urbanística

¿En qúe consiste la gestión urbanística?

La ejecución o gestión del planeamiento se lleva a cabo mediante los sistemas de compensación, cooperación o expropiación. Al igual que el resto de la actividad urbanística, se concibe como una función pública, por lo que la responsabilidad de su dirección y su control se atribuyen a la Administración. Ahora bien, en función de la mayor o menor intervención de los particulares en la concreta ejecución del planeamiento, los sistemas de ejecución son los siguientes: Compensación. Cooperación, Expropiación, y ello sin perjuicio de la intervención del agente urbanizador.

1. Compensación

Se basa en la intervención directa de los propietarios, constituidos en Juntas de Compensación, en el proceso urbanizador mediante la aportación de suelo y asunción proporcional de beneficios y cargas derivados de la acción urbanística (cuotas de urbanización), para la transformación urbana, en ciudad, de terrenos que antes no lo eran.

De la determinación del aprovechamiento lucrativo susceptible de apropiación hay que detraer como cesión gratuita a la Administración un máximo del 15% con el fin de hacer efectiva la participación de la comunidad, en sentido amplio, en las plusvalía de la acción urbanística, lo que, como hemos señalado, es exigencia constitucional (art. 47 CE).

Son los propietarios los que asumen la responsabilidad de la ejecución así como el coste de urbanización y edificación en proporción a los terrenos aportados al proceso, actuando la Administrasen como un miembro mas dentro de la Junta de Compensación (incluida la asunción de las cargas).

2. Cooperación

En este caso es la propia Administración actuante la que asume las obligaciones de urbanización y edificación que correspondan a los propietarios para, en un momento posterior, recuperar los costes asumidos.

3. Expropiación

La delimitación de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, siendo por tanto de cuenta exclusiva de la Administración la labor urbanizadora.

4. El agente urbanizador

Es aquél particular que sin ser propietario de los terrenos, puede urbanizarlos en caso de que exista inactividad o incumplimiento por parte de los titulares de los mismos, y se pueda poner a través de esta figura más suelo urbanizable en el mercado, según el procedimiento legalmente establecido.

Es importante destacar el papel de los particulares en la ejecución del planeamiento, pero junto a ello no podemos olvidar la participación ciudadana a través del trámite de información pública de los diferentes instrumentos de planeamiento y de la llamada "acción pública" para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística.

¿Cuáles son las actividades e instrumentos de gestión y ejecución?

Entre las actividades que conforman la ejecución del planeamiento, cabe señalar:
- La reparcelación forzosa de propietarios inactivos o incumplidores.
- La declaración del incumplimiento mediante convenio.
- La regulación de los convenios urbanísticos.
- La actuación de particulares no propietarios (agente urbanizador, edificador, rehabilitador) en sustitución de propietarios inactivos o incumplidores.

- La creación de las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

Y como instrumentos de gestión, destacamos:

- Los proyectos de urbanización son los instrumentos para el desarrollo de las determinaciones en cuanto a obras de urbanización tales como los viales, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinera, etc.
- La reparcelación es una operación urbanística que consiste en la agrupación o reestructuración de fincas, parcelas o solares incluidos en el ámbito de una unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos de planeamiento que sean de aplicación
- Finalmente, recordar los Convenios Urbanísticos de Gestión, a los que ya hemos hecho referencia para diferenciarlos de los Convenios de Planeamiento.

3.6. La disciplina urbanística

Es tradicional en nuestro país referirse a la "indisciplina urbanística" como fenómeno recurrente, de forma que podríamos decir que propiamente existe un problema, más de *ineficacia* que de *vigencia* de las normas urbanísticas... en definitiva, más de moral colectiva que de técnica jurídica, y ello podría deberse, entre otras, a las siguientes causas:

- la propia concepción que seguimos teniendo de la facultad de edificar como contenido natural y propio del de propiedad.
- la sensación de impunidad que ha campado por nuestras conciencias hasta hace no muchos años respecto a la amenaza de demoler lo construido ilegalmente.
- la existencia de ón "motorizada", el urbanismo no escapa a esta universal al aumento de la densidad normativa y al cambio, a veces no suficientemente meditado de la norma.

A lo que hay que añadir la existencia de dificultades reales para acometer de plena y eficaz el ejercicio de la disciplina urbanística, que puede llegar a ser una ardua tarea, pues va más allá de la extensión de un acta de infracción, y sobre todo tratándose de pequeños municipios como los diseminados por toda la geografía andaluza, que en ocasiones cuentan siquiera con un instrumento de planeamiento general, y en el marco de una notable de las Haciendas locales.

Por todo ello, no podemos dejar de apelar a la necesidad de colaboración y concienciación ciudadana y de intensa cooperación y colaboración leal entre Administraciones.

Y entrando ya en la materia, lo primero que recomendamos es la lectura de los Títulos VI y VII de la LOUA y de los cien artículos de el RDUA, algunos de ellos, sobre todo en materia de procedimiento sancionador, son reproducción más o menos literal de la LOUA, con el objetivo de convertir el Reglamento en una especie de manual omnicomprensivo de la disciplina urbanística para responsables políticos, técnicos y ciudadanos. Manual que comprende:

- **prevención** de la indisciplina: las **licencias urbanísticas**
- **vigilancia y represión de la indisciplina: inspección, restablecimiento de la legalidad y sanción.**

Vamos a tratar de exponer las líneas fundamentales de la disciplina urbanística, distinguiendo estos cuatro grandes temas:

1. Licencias
2. Inspección Urbanística
3. Procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística
4. Procedimiento sancionador urbanístico

3.7. Prevención: Las licencias urbanísticas

Lo cierto es que si, como decíamos al principio, la mejor forma de hacer cumplir una norma –en nuestro caso, la norma urbanística– es dándola a conocer, la mejor forma de comprender cómo se ejercita la disciplina urbanística en Andalucía es teniendo como libro de cabecera el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo, y la mejor forma de ejercitarla eficazmente es, precisamente, evitando la indisciplina urbanística. Y aquí es donde aparecen las licencias urbanísticas como el precioso instrumento de que tienen los Ayuntamientos –en exclusiva– para verificar que los actos de uso de suelo (entendido éste en sentido amplio, incluyendo el vuelo y el subsuelo), son conformes con la normativa urbanística en vigor. Y por ello la existencia de las licencias urbanísticas es perfectamente compatible con los principios de la Directiva de Servicios, entre otras cuestiones, pues el urbanismo, como función pública, no entra en su ámbito de aplicación.

Por eso, no nos cansamos de insistir en el valor preventivo de las licencias urbanísticas, pues es el propio Ayuntamiento, contando los preceptivos informes técnico y jurídico, el que examina el acto y lo califica como conforme o no con el ordenamiento urbanístico, otorgando o denegando–motivadamente–la licencia.

¿Qué la naturaleza jurídica tiene la licencia urbanística?

Además de preventivo, la licencia es un acto reglado y no condicionado de competencia exclusiva de la Administración municipal (art. 5 RDUA), lo que significa que:

- No podrán concederse licencias con base a las determinaciones de planeamientos futuros ni siquiera condicionadas a la aprobación de los mismos,
- Ni pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos que requieran otras autorizaciones o informes administrativos previos, hasta que sean concedidas o emitidos, en los términos recogidos en la legislación sectorial.
- Deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros, y para solicitarlas no será necesario acreditar la titularidad de los inmuebles afectados, salvo cuando su otorgamiento pueda afectar a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones públicas, tanto de dominio público o demaniales, como de dominio privado o patrimoniales, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones exigibles de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del patrimonio de la correspondiente Administración pública.
- De exclusiva competencia municipal: correspondiendo al órgano que determine la ley de régimen local (Alcalde o concejal en quien delegue, si bien en los Municipios de gran población puede atribuirse a la Junta de Gobierno Local).

¿Cúal es el objeto y alcance de la licencia urbanística?

Objeto: Comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente (Art. 6 RDUA)

Alcance: Tal intervención municipal irá dirigida a comprobar, una serie de aspectos, sobre los que tendrán que pronunciarse los informes técnico y jurídico preceptivos para el otorgamiento de la licencia:

a) El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.
b) La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:
   - Condiciones de parcelación.
   - Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.
   - Alineaciones y rasantes.
   - Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.
   - Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.
   - Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.
c) La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.
   - La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.
   - Aquellos extremos que la legislación sectorial atribuya a los Ayuntamientos, por ejemplo, cumplimiento de las normas para la accesibilidad.
d) La intervención referida al cumplimiento de las exigencias básicas de la calidad edificación(Real Decreto 314/2006, Código Técnico de la Edificación, Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación), procederá en aquellos aspectos técnicos que tengan una regulación específica por el propio Ayuntamiento, a través de los instrumentos de planeamiento, de las Normas Urbanísticas en ellos contenidas, de las Ordenanzas de Edificación, así como del resto de Ordenanzas Municipales que puedan afectar al ámbito de la edificación.

¿Qué tipos de licencias existen?

a) De parcelación.
b) De urbanización.
c) De edificación, obras e instalaciones
d) De ocupación y de utilización
e) De usos y obras provisionales
f) De otras actuaciones urbanísticas estables
g) De demolición.

Dentro de las LICENCIAS DE OCUPACIÓN (cuando el uso previsto sea la vivienda) o UTILIZACIÓN (en los demás supuestos), que tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio o parte del mismo es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación, el RDUA acoge las dos modalidades recogidas por la jurisprudencia

- COMPLEMENTARIA: cuando hay previa licencia de obra, la licencia de ocupación /utilización debe comprobar además la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia de obra otorgada (requiere certificado técnico acreditativo de la terminación conforme al proyecto aprobado)

- AUTÓNOMA: sólo comprobación de que el uso previsto se adecua a la normativa y ordenamiento urbanístico de aplicación, tratándose de edificaciones preexistentes en las que no sea preciso ejecución de ningún tipo de obra y deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente en el que se describa el estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto, que habrá de ser compatible con la normativa urbanística vigente en el momento de solicitud de la licencia de ocupación/utilización.

El RDUA también se refiere a la posibilidad de LICENCIAS DE OBRAS POR FASES Y LICENCIAS D OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN PARCIALES. Así, permite las licencias de obras para fases concretas de proyecto básico, presentando el proyecto ejecución de la fase de que se trate, y dos posibilidades de licencias de ocupación o utilización parciales:

1. Para **partes de terminadas de edificios en ejecución**, con los siguientes requisitos:
   - Posibilidad técnica y funcional de uso independiente.
   - Cumplimiento de plazos y demás circunstancias previstas en la normativa aplicable.
   - Posibilidad de exigir garantía para asegurar resto de ejecución
2. Para **partes de edificaciones totalmente ejecutados.**
   - Incumplimientos a nivel de detalle o escasa entidad en el resto, previa declaración de existencia de dicho incumplimiento a través de un PLU
   - Posibilidad técnica y funcional de uso independiente
   - Exigiendo garantías para asegurar la corrección de incumplimientos

Por tanto, lo que nunca será admisible a través de una licencia de ocupación "parcial" tratar de "legalizar" de forma fraudulenta una construcción manifiestamente ilegal.

¿Qué actos están sujetos a licencia?

El Art. 8 del RDUA detalla los actos sujetos a licencia, y a pesar de su extensión, es meramente ejemplificativo, puesto que están sujetos a ella todos los actos de construcción, edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y subsuelo... entre los que destacamos las parcelaciones urbanísticas, que, en el caso de que se refieran a suelo no urbanizable, serán nulas de pleno derecho, por lo que el Re-

glamento establece una presunción de acto revelador en los supuestos de transmisiones *inter vivos* de cuotas inferiores a la parcela mínima edificable o divisible empleando una fórmula matemática. Esta norma, que desarrolla el art. 66 de la LOUA está dirigida fundamentalmente a Notarios y Registradores de la Propiedad, quienes, al autorizar o inscribir escrituras de segregación de terrenos en suelo no urbanizable habrán de pedir que el Ayuntamiento se pronuncie a través de la llamada "declaración de innecesariedad de licencia" cuando sospechen, por las dimensiones o características de la venta del SNU que existe peligro de parcelar indebidamente el suelo. En el momento que el Ayuntamiento reciba esta información (p. ej. se están vendiendo cuotas indivisas de SNU entre personas no dedicadas a la actividad agraria y en lugar en que hay peligro de formación o ampliación de un núcleo de población ilegal) el Ayuntamiento debe abstenerse de autorizar el acto de segregación y ejercitar inmediatamente sus potestades de disciplina urbanística, a fin de impedir que surja o se consolide la parcelación urbanística.

En otro caso, cuando se trate exclusivamente de dividir el SNU con una finalidad agraria, el Ayuntamiento debe otorgar la licencia de segregación o declaración de innecesariedad, que, en todo caso, quedarán condicionadas resolutoriamente al cumplimiento de este destino agrario, de forma que si se incumple el mismo, y se induce a la formación de un nuevo asentamiento al margen de la ley, el título (declaración de innecesariedad, licencia) pierde automáticamente su eficacia y la actuación no está amparada por el mismo.

El artículo 8 sujeta a licencia todo acto de construcción o edificación, ya sea definitivo o provisional, incluso las instalaciones o construcciones carácter temporal destinadas espectáculos o actividades o permanentes (salvo las autorizadas en campamento turismo o camping) e insiste en la sujeción a licencia urbanística de las actividades extractivas, canteras, extracción de áridos, sin perjuicio de que deban contar con la correspondiente concesión o autorización administrativa.

¿Cúal es el procedimiento de otorgamiento de licencias?

Tanto la LOUA como el RDUA insisten en el carácter esencial de los informes técnicos y jurídicos, sobre la adecuación del acto pretendido a las previsiones legales, que habrán de ser emitidos por técnicos municipales y en su defecto, de la Diputación así como en el carácter previo de autorizaciones e informes sectoriales preceptivos. Recordar que la omisión de los informes preceptivos debe ser objeto de advertencia de ilegalidad por el Secretario del Ayuntamiento.

El Art. 13 del RDUA detalla los requisitos de la solicitud y de la documentación que debe acompañarse en cada caso, distinguiendo, en el caso de licencias de obras de edificación, entre Proyecto básico y proyecto de ejecución, de forma que puede concederse licencia con proyecto básico, pero no pueden comenzar las obras hasta la presentación del proyecto de ejecución, que necesariamente ha de estar visado.

Para actuaciones en suelo no urbanizable, la solicitud debe identificar el inmueble objeto de los actos sujetos a licencia, mediante su referencia catastral y número de finca registral.

Los Ayuntamientos, mediante Ordenanza Municipal, determinarán las actuaciones que, por su naturaleza o menor entidad técnica, no requieran la presentación de proyectos técnicos, y los documentos exigidos en cada caso según el tipo de actuación de que se trate.

¿Qué requisitos y contenido tiene la resolución otorgando la licencia?

- Ha de ser motivada y congruente
- No implica la concesión de licencia el pago de tasas, el transcurso del tiempo o la tolerancia municipal.
- La documentación técnica queda incorporada a la licencia como condición material.
- Nulidad del pleno derecho de las licencias contra ordenación urbanística en los casos del 185.2 LOUA.

Contenido de la resolución
a) Clasificación y calificación urbanística del suelo objeto de la actuación.
b) Finalidad de la actuación y uso al que se destinará.
c) Presupuesto de ejecución material.
d) Situación y emplazamiento de las obras así como su identificación catastral, así como número de finca registral en caso de parcelaciones urbanísticas y actuaciones en suelo no urbanizable.
e) Nombre o razón social del promotor.
f) Técnico autor del proyecto y, en su caso, dirección facultativa de las obras.
g) Plazos para el inicio y terminación de las obras, y posibilidad de solicitud de prórroga.

¿Qué plazos existe para resolver? ¿cuáles son los efectos del silencio administrativo?

La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses, transcurrido el plazo establecido sin que se haya notificado la resolución de la licencia urbanística, podrá entenderse otorgada conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo, si bien en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

El comienzo de cualquier obra o uso al amparo de licencia obtenida por silencio, requerirá, en todo caso, comunicación previa al municipio con al menos diez días de antelación.

En este punto hemos de hacer especial referencia al régimen establecido en el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de Julio. En efecto, el artículo 23 de dicha norma, bajo el epígrafe de "Seguridad Jurídica en materia inmobiliaria", y frente a la norma general de silencio positivo en nuestro ordenamiento, establece un régimen de silencio negativo en la concesión de estas facultades urbanísticas de extraordinaria relevancia e impacto sobre el territorio, confirmando la regla ya contenida en la Ley estatal de suelo -artículo 8.1 b)- y sancionada por el Tribunal Supremo como doctrina legal -Sentencia de 28 enero 2009-.

La citada norma, en vigor desde el día de su publicación en el BOE, 7 de julio de 2011, dispone expresamente que los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y subsuelo que se indican (movimientos de tierra, parcelaciones, obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta, ubicación de casas prefabricadas, tala de masas arbóreas o vegetación arbustiva, primera ocupación de edificaciones de nueva planta) requerirán de ato expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística. De forma que el vencimiento del plazo máximo -tres meses- sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al solicitante de la licencia para entenderla DESESTIMADA por silencio administrativo.

¿Cúal es la eficacia temporal de la licencia y cúando caduca?

Se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella. En caso de que no se determine expresamente, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de un año para iniciar las obras y de tres años para la terminación de éstas. Los plazos para la iniciación y finalización de las obras se computarán desde el día siguiente al de la notificación al solicitante del otorgamiento de la licencia o, en su defecto, al del vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar.

Se detallan en el Art. 22 las causas y procedimiento de caducidad, que será automática en los casos de licencias de parcelación o declaración de innecesariedad si no se presenta la escritura en tres meses (sin perjuicio del requerimiento al Notario 66.6 LOUA).

¿Cómo se transmite una licencia?

En principio, la licencia tiene con carácter general naturaleza real, y por tanto transmisible, salvo los casos en los que las circunstancias personales del solicitante hubieran sido determinantes de su concesión (p.ej. licencia tras proyecto de actuación favorable a un agricultor para vivienda unifamiliar asilada vinculada a su explotación agraria).

En caso de transmisión de la licencia, debe comunicarse por el adquirente y transmitente al Ayuntamiento, sin lo cual quedan ambos responsables, comprometiéndose el adquirente a ejecutar obras de conforme a licencia.

¿Qué licencia es necesaria para contratar los servicios por las empresas suministradoras?

- Para la contratación provisional de los respectivos servicios las empresas suministradoras exigirán y conservarán la acreditación de la licencia de obras y, tratándose de obras de edificación, además, la autorización para el inicio de las obras.
- Para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización.

- Las licencias de obra y de ocupación o utilización, obtenidas de forma expresa o por silencio siempre que no se adquiera de esta forma facultades contrarias al planeamiento, constituyen requisito esencial del contrato aludido en los apartados anteriores, no pudiendo ser sustituida por otro acto o resolución administrativa.

¿Qué ocurre con las licencias disconformes con una nueva ordenación urbanística sobrevenida?

De conformidad con los artículos 174 LOUA y 23 RDUA, en el caso de nueva ordenación urbanística, si existen actos amparados en licencia no concluidos y cuya ejecución dificultaría de forma apreciable la nueva ordenación, motivadamente y previa audiencia se declarará la disconformidad, lo que:

- Conlleva suspensión inmediata de eficacia de la licencia y paralización obras comenzadas por plazo de 4 meses.
- Cabrá la revocación de la licencia, previa audiencia o se podrán establecer las condiciones en que podrán iniciarse o continuarse los actos, fijando indemnización si corresponde.

¿Qué ocurre con las licencias otorgadas contra la ordenación urbanística en vigor?

Las licencias cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la LOUA, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Anulada la licencia, la Corporación Local acordará la reposición de la realidad física alterada en contra de la normativa urbanística aplicable.

La Consejería con competencia en materia de urbanismo podrá instar de las Corporaciones Locales la declaración de nulidad de los actos, así como impugnar jurisdiccionalmente la desestimación expresa o presunta de la solicitud de revisión de oficio de los actos municipales que hubiere instado.

Recordar en los casos más extremos de concesión de licencias a sabiendas de su ilegalidad y contraviniendo frontalmente los informes emitidos, tal conducta puede tener relevancia penal, y ser constitutiva del delito de prevaricación urbanística tipificado en el artículo 320 del Código Penal.

4. MEDIDAS DE GARANTÍA Y PUBLICIDAD DE LA OBSERVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

¿Cuáles son los requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación en el registro de la propiedad?

Inscripción en el Registro de la propiedad:

- declaración de obra nueva terminada: licencia ocupación o utilización y certificado final de obra
- declaración de obra en construcción: licencia de obras y certificado de que se ajusta al proyecto para el que se concede la licencia. Su terminación se hará constar por acta notarial que incorpora licencia ocupación y certificación finalización de la obra.
- Depósito del Libro del Edificio en el Registro de la Propiedad.
- Se detallan los actos que podrán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en la forma y con los efectos dispuestos por la legislación reguladora de éste, destacando la constatación registral de la declaración de asimilación a la situación legal de fuera de ordenación y condiciones especiales de licencias o declaraciones innecesariedad
- Los Registradores comunicarán a la Consejería competente solicitudes de inscripción de parcelaciones con licencia o declaraciones innecesariedad que que pudiesen ser contrarias a la ordenación urbanística.

¿Cuáles son los requisitos de información y publicidad en obras?

Requisitos del cartel informativo y de la publicidad de las obras, que no podrá contener indicación alguna disconforme con la ordenación urbanística ni susceptible de inducir a error a los adquirientes sobre las restantes condiciones urbanísticas de ejecución, debiendo incluirse, de forma obligatoria, las cargas de urbanización y las condiciones a las cuales está sujeta la aprobación de los referidos instrumentos de planeamiento.

La publicidad, por cualquier sistema de divulgación o difusión de nuevos desarrollos urbanísticos debe indicar la fecha de aprobación definitiva del instrumento o instrumentos de planeamiento urbanístico que los legitiman.

En esta materia de Seguridad jurídica preventiva, resulta fundamental la referencia al Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, ya citado a propósito de la regla de silencio negativo, en vigor desde el 7 de julio de 2011. Esta norma da nueva redacción al artículo 20 del TR de la Ley estatal de Suelo (RDL 2/2008), en cuanto exige para el acceso al Registro de la propiedad de la obra nueva terminada la li-

cencia de ocupación o utilización --como ya venía establecido en el artículo 27 del RDUA), estableciendo un régimen especial que pudiéramos llamar de "asimilación" a la situación de fuera de ordenación para aquellas construcciones, edificaciones o instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. En estos casos, la inscripción en el Registro exige la presentación de la escritura de declaración de obra nueva acompañada en todo caso del acto administrativo mediante el cual se declare esta situación de fuera de ordenación con delimitación de su contenido, además de la certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca en las que conste terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. Debiendo comprobar el Registrador, tanto la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística como que el suelo no tenga carácter demanial o esté afectado por servidumbre de uso público general.

Se trata de una importante innovación, que en nuestra opinión dota de mayor seguridad jurídica, al exigir para el acceso registral de estas obras nuevas que nacieron ilegales, la existencia de un acto administrativo que declare la situación de fuera de ordenación --más correctamente, de asimilación a dicha situación-- de tales obras, teniendo en cuenta que en Andalucía existen supuestos de imprescriptibilidad para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, en los supuestos descritos por el artículo 185.2 LOUA (parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, actos que afecten a suelos de especial protección o a bienes o espacios catalogados, reservas para dotaciones o que afecten a la ordenación estructural).

Otra novedad importante en esta materia que establece el RDL 8/2011 es la referida a la necesaria sujeción a licencia de los actos de constitución o modificación de conjuntos inmobiliarios, así como la obligación de acordar la práctica de la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de la incoación de expediente de disciplina urbanística, de forma que su omisión puede dar lugar a la responsabilidad de la Administración competente en caso de que se produzcan perjuicios económicos al posible adquirente de buena fe.

5. LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA

¿Qué administración es competente para la inspección urbanística? ¿qué son los planes de inspección urbanística?

Los Municipios y la Consejería con competencias en materia de urbanismo deben desarrollar las funciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias, en el marco de su planificación y programación a través de los correspondientes Planes Municipales y Autonómicos de Inspección Urbanística y de la cooperación y colaboración interadministrativas. Considerando el volumen de construcción ilegal en nuestra Comunidad, resulta fundamental abordar los **Planes Municipales de Inspección Urbanística, reconocidos tanto en el** Art. 30 RDUA, como en la Ley de Autonomía Local de Andalucía (art. 9.1f)

Naturaleza jurídica: Hay que insistir en el carácter debido e inexcusable de las potestades de disciplina urbanística en el ámbito de las respectivas competencias, pero la planificación y programación de estas **potestades tiene un alcance instrumental**, en particular: "hacer cumplir las medidas cautelares y definitivas".

Los Planes de Inspección no tiene valor normativo *per se*, sino que fijan de fijar unas líneas más o menos genéricas de distribución del trabajo de inspección, a fin de lograr una racionalización de los esfuerzos y recursos, priorizando los intereses más dignos de protección, una actuación más objetiva y una evaluación de resultados.

La organización y funciones de cada Servicio municipal de inspección se regulará por el propio Ayuntamiento, en virtud de su capacidad de autoorganización, y considerando el principio de diferenciación.

¿Cuáles son los fines de la inspección urbanística?

- Velar cumplimiento legalidad urbanística
- Denunciar anomalías
- Informar Administración competente sobre adopción medidas cautelares y definitivas para cumplimiento legalidad urbanística
- Colaborar órganos judiciales y ministerio fiscal haciendo cumplir medidas cautelares y definitivas

¿Qué facultades y deberes tienen los inspectores?

- Entrada en lugar objeto de inspección (límites: inviolabilidad domicilio), practica de diligencias, recabar y obtener datos, adoptar medidas provisionales si urgencia, proponer medidas, emitir informes. La negativa infundada o retraso injustificado facilitar información puede constituir infracción administrativa y en su caso, penal.
- Máxima corrección, sigilo profesional, deber de abstención
- Documento oficial acreditativo de su condición.

¿Qué valor tienen las actas de inspección?

- Presunción veracidad hechos constatados inspectores.
- Anexo de documentos, planos, fotos. Posibilidad de Informe complementario.

6. LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

¿Que procedimientos debe iniciar el ayuntamiento cuando se produce una infracción urbanística?

Una de las peculiaridades del urbanismo radica que, en el caso de que se cometa una infracción urbanística, y el acto no esté amparado en licencia, bien porque no exista tal licencia, o porque la actuación realizada contraviene lo establecido en la misma, el Ayuntamiento debe iniciar dos procedimientos distintos:

- El procedimiento para la protección de la legalidad urbanística, de naturaleza real, contra quien en cada momento sea titular del inmueble, que se dirige a
  - instar la legalización, si la obra puede ser compatible con la ordenación urbanística, o
  - restablecer la realidad física alterada, mediante la demolición, en su caso, de la obra incompatible con dicha ordenación. Cuando se trate de una incompatibilidad manifiesta, es posible seguir un procedimiento más ágil.
- El procedimiento sancionador urbanístico, de naturaleza personal, dirigido contra la persona responsable de la infracción, y que concluye con la imposición de una sanción de naturaleza pecuniaria.

En el caso de que la obra esté amparada en licencia, no será posible iniciar estos procedimientos hasta que no se haya destruido la apariencia de legalidad que supone tal licencia, destrucción que puede llevarse a cabo a través de la revisión de oficio de la misma, o bien a través de su impugnación judicial.

Vamos a comenzar exponiendo el procedimiento de restablecimiento de la legalidad, y a continuación veremos el procedimiento sancionador.

¿Qué son las actuaciones previas?

Antes de iniciar un expediente de protección de la legalidad urbanística (PLU) podrán realizarse las actuaciones previas necesarias para aclarar los hechos y determinar los presuntos responsables. Estas actuaciones previas no interrumpirán el plazo de prescripción de las infracciones.

Deben existir informes técnico y jurídico previos al inicio del procedimiento y se reconoce el derecho a efectuar alegaciones y pruebas, así como a la audiencia previa a la resolución.

¿Cómo se inicia el procedimiento? deber de iniciación

Iniciación de oficio por acuerdo del órgano competente (por denuncia de particular o a instancia de la administración).

En casos de indicios de delito del hecho que motiva el inicio del PLU, puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal.

¿En qué consiste la eficacia real del procedimiento de protección de la legalidad urbanística?

Como hemos señalado anteriormente, y a diferencia del procedimiento sancionador, las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirientes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por Ley en las responsabilidades contraídas por el causante de la ilegalidad urbanística.

Este carácter real se confirma por el legislador en la reforma operada por el RDL 8/2011, al disponer la obligatoriedad de la constancia registral de la anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística. La omisión de dicho acuerdo podrá general responsabilidad patrimonial de la Administración competente, pero en todo caso el procedimiento se dirige contra quien en cada momento sea titular de la finca.

Se seguirá contra propietario en el momento del inicio del procedimiento, el RDUA establece una serie de presunciones de titularidad inspiradas en la legislación expropiatoria: se presume propietario quien lo sea según el Registro de la Propiedad, en su defecto, quien aparezca como tal en el Catastro, y en su defecto, el poseedor actual.

Obligación transmitente identificar transmitente tras la transmisión, con posibilidad de identificación y personación de otros interesados

¿Cómo se determina el momento de finalización de las obras?

Obras con licencia: a) Cuando se trate de obras que cuenten con proyecto técnico, a partir de la fecha del visado del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de ocupación o funcionamiento. b) En los demás casos, desde que el titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras.

En el caso de las obras sin licencia será admisible para el establecimiento de su fecha de terminación cualquier medio de prueba. La carga la prueba de su terminación corresponderá al titular de las obras En todo caso, si están ultimadas para servir al fin previsto.

¿Cúal es el plazo para el ejercicio de la potestad de protección legalidad y en qué supuestos el restablecimiento de la legalidad no está sujeto a plazo?

4 años desde completa terminación de la obra.

Comienzo cómputo: necesaria aparición de signos externos, y en obras paralizadas por la Administración, desde la fecha acuerdo paralización.

Plazo no aplicable 185.2 LOUA: no hay limitación temporal para reaccionar contra parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, en suelos de especial protección, sobre espacios libres o dotaciones, o afección a la ordenación estructural.

¿Cómo se adopta la medida cautelar suspensión para obras no terminadas sin licencia o contra licencia?

- Medida cautelar de suspensión: por el Alcalde, o, en los casos que ostente competencia, por la Consejería competente en materia de urbanismo transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que

adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones.

- El Alcalde ordenará en todo o en parte suspensión cautelar y cese uso. Notificación indistinta sin trámite audiencia.
- Ordenar el cese de suministro en 5 días desde la recepción de la orden, hasta notificación otorgamiento licencia o levanta suspensión.
- Sin esperar la actuación del particular, puede precintar, mediante acta.
- Si el responsable incumple orden suspensión, puede: precitar si no lo ha hecho antes, ordenar retirada maquinaria y materiales, y si es por demolición acopio y depósito, acta inventario.
- Si incumple, debe: multas coercitivas cada 10 días por el 10% valor obras ejecutadas, mínimo 600 euros, también empresas suministradoras incumplidoras, dando cuenta al Ministerio Fiscal.
- El Alcalde puede ordenar la suspensión antes de iniciar, con o después de la iniciación del procedimiento de protección de la legalidad.

¿Cómo podría intervenir la comunidad autónoma en actos sin licencia o contra licencia?

Esta actuación autonómica en actos en curso de ejecución sin licencia o contra licencia, es doblemente subsidiaria, pues es necesario:

1. Requerimiento al Ayuntamiento para que suspenda, 10 días sin dictar resolución el Alcalde, sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles, administrativas y penales del Alcalde.
2. Que se trate de alguno de los supuestos establecidos en los artículos 185.2 y 188, que detallaremos a continuación.
   - Objeto y efectos: abstención municipal de ejercer dicha competencia tras serle notificada la subrogación por la Consejería competente en materia de urbanismo.
   - En el caso de actos terminados sin licencia o contra licencia, son necesarios los requisitos citados, si bien tras el requerimiento Alcalde para adopción acuerdo, el plazo es de 1 mes sin dictar resolución Alcalde, actos ejecutados, también sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales.
   - Objeto y efectos: medidas para reparación realidad física alterada. Si legalizable, compete Ayuntamiento otorgar licencia.

¿Cuáles son los supuestos de posible intervención subsidiaria de la comunidad autónoma?

En cualquier caso, los supuestos de esta intervención subsidiaria están reservados a determinados supuestos, que son los siguientes:

A) Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación, entendiendo por tal el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación pormenorizada y detallada, en su caso.
B) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.
C) Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B) de la Ley 7/2002, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente de este Reglamento.

a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, o incluidos en la zona de influencia de litoral.
b) Bienes y espacios catalogados.
c) Parques, jardines, espacios libres, dotaciones e infraestructuras que, tengan por objeto la implantación de usos, edificaciones, construcciones o instalaciones prohibidos o incompatibles con las condiciones establecidas por el planeamiento y, en todo caso, cuando se excluya o limite de forma parcial o total el uso o disfrute de los mismos conforme a su calificación urbanística.
d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal.

¿Cuáles son las modalidades del procedimiento de protección de la legalidad urbanística?

El restablecimiento del orden jurídico perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión o que no estando en curso de ejecución se haya terminado sin la aprobación de la licencia urbanística o contraviniendo las condiciones, tendrá lugar mediante

- La legalización del correspondiente acto o uso (obras compatibles)
- La reposición a su estado originario de la realidad física alterada (obras no compatibles)

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa que recaiga en el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado será de un año a contar desde la fecha de su iniciación.

¿Cómo se inicia el procedimiento de protección de la legalidad urbanística?

El Acuerdo de inicio deberá señalar si las obras son o no compatibles con la ordenación vigente.

Cuando las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación urbanística vigente, se requerirá al interesado para que inste la legalización en el plazo de dos meses.

Si el interesado instare la legalización se suspenderá la tramitación del procedimiento hasta la resolución del procedimiento de legalización

Transcurrido el plazo señalado sin haberse instado la legalización, la Administración realizará las actuaciones de instrucción necesarias para comprobar la procedencia o no de dicha legalización, y, en consecuencia:

A) Si procediera la legalización, acordará la imposición de hasta doce multas coercitivas hasta que se inste la legalización. Una vez impuesta la duodécima multa coercitiva sin haber instado la legalización, o realizado el ajuste, se ordenará la reposición de la realidad física alterada a costa del interesado.
B) Si no procediera la legalización, se acordará la continuación del procedimiento mediante la reposición de la realidad física alterada.
C) Cuando se trate de obras que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, se seguirá el procedimiento sumario previsto en el artículo 52 del RDUA.

¿Cómo se tramita el procedimiento de legalización?

Iniciado el procedimiento de legalización, se regulará según lo previsto para el otorgamiento de licencias. Lógicamente, en el caso de que se tratase de la posible legalización de una actuación de utilidad pública o interés social o de una vivienda unifamiliar aislada vinculada a una explotación agraria en suelo no urbanizable, con anterioridad a la licencia debe constar la aprobación del correspondiente Proyecto de Actuación con los requisitos detallados en los artículos 42 y 43 de la LOUA, incluyendo el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma.

Caben dos posibilidades:

a) Si licencia fuera otorgada o se declarare que las actuaciones realizadas se ajustan al título habilitante, las obras se entenderán legalizadas, finalizando el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado.
b) Si la licencia no fuera otorgada, o se declarare que las actuaciones realizadas no se ajustan al título habilitante, se procederá a dictar orden de reposición de la realidad física alterada en la forma prevista en el artículo siguiente.

Con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad se podrá acordar la legalización de las actuaciones aún con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición. Como criterios a considerar para determinar la substancialidad o no de la disconformidad con la ordenación urbanística, habrán de ser valorados, entre otros, los siguientes:

a) Superficie ampliada.
b) Visibilidad desde la vía pública.
c) Incidencia de la obra edificada en el resto del conjunto edificatorio.
d) Solidez de la obra ejecutada.
e) Afección a barreras arquitectónicas.

No se aplicará este principio en los supuestos contemplados en el artículo 185.2 de la LOUA ni en caso de reincidencia.

La Resolución que ponga fin al procedimiento, en el que deberá constar informe técnico y jurídico que valorarán el grado de disconformidad existente, habrá de motivar expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad, y establecer la indemnización sustitutoria al aprovechamiento materializado sin título, en su caso.

En ningún caso, la aplicación del principio de proporcionalidad podrá reportar a los infractores la posibilidad de beneficiarse de las reducciones previstas.

¿Cómo se tramita el procedimiento de reposición de la realidad física alterada?

Ya vimos que cuando las obras fueran incompatibles con la ordenación urbanística no cabrá legalización y el procedimiento de restablecimiento de la legalidad concluirá con resolución acordando la reposición de la realidad física alterada, resolución que se dictará previos los correspondientes informes técnicos y jurídicos, que habrán de emitirse transcurrido el plazo de audiencia, y en su caso, la práctica de la prueba que se acordado de conformidad con la legislación del procedimiento administrativo común.

Dicha resolución podrá adoptar alguna o algunas de las medidas que detalla el reglamento, que no tienen carácter excluyente:

- Demolición de las obras ilegales y correcta gestión de los residuos derivados de la misma.
- Eliminación de los elementos que materialicen la parcelación, con roturación de caminos y desmantelamiento de los servicios, infraestructuras u otras instalaciones ilegales.
- Replantación de plantas, árboles y arboledas.
- Reagrupación de parcelas e invalidación de títulos jurídicos en la parcelación urbanística, con destrucción de los elementos en que se materializa
- Plazo no superior a dos meses para llevar a cabo las medidas que hubieren sido acordadas en la misma, transcurrido el sin haber procedido a la restauración, se procederá a la imposición de multas coercitivas o a la ejecución subsidiaria.
- Desalojo y corte de suministros.
- Comunicación de la reposición al registro y catastro.
- Reducción en multa si consta cumplimiento voluntario de la orden de reposición de la realidad física alterada.

¿En qué consiste el procedimiento excepcional de cumplimiento por equivalencia?

Si una vez concluido el procedimiento de reposición de la realidad física alterada, en el momento de ejecutar la resolución, concurriese excepcionalmente causa legal (nuevo planeamiento aprobado definitivamente que autoriza la realización de la obra cuya demolición se acordó) o material de imposibilidad de ejecutar en sus propios términos la resolución, para acordar la sustitución del cumplimiento en forma específica por el cumplimiento por equivalencia, deberá constar informe técnico y jurídico que valorarán la concurrencia de la causa de imposibilidad material o legal y fijarán, en su caso, la indemnización por equivalencia en la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno, pudiendo consistir el cumplimiento por equivalencia en una cantidad en metálico, o en la cesión de una porción de terreno o edificación equivalente al aprovechamiento materializado sin título, en su caso.

Dicha indemnización será independiente de la sanción urbanística que, en su caso, proceda, sin que, en ningún caso pueda reportar a los infractores la posibilidad de beneficiarse de las reducciones previstas en la LOUA en la sanción impuesta.

¿Cual es el procedimiento sumario para las obras manifiestamente incompatibles?

Se trata de un procedimiento sumario para actuaciones manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, regulado en el art. 52 del RDUA, al que puede acudirse en los siguientes casos:

Cuando exista una previa resolución administrativa denegatoria de la licencia o autorización para la ejecución de las obras objeto del procedimiento.

Cuando la ilegalidad de las obras o edificaciones resulte evidente de la propia clasificación o calificación urbanística y, en cualquier caso, las actuaciones de parcelación o urbanización sobre suelos no urbanizables, y cualesquiera otras que se desarrollen sobre terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales o dotaciones públicas.

En los supuestos de actos sujetos a licencia urbanística realizados sobre terrenos de dominio público sin haber obtenido previamente la correspondiente autorización demanial.

Este procedimiento se inicia por acuerdo declarativo de la causa de incompatibilidad con la ordenación urbanística, previos informes técnicos y jurídicos. Audiencia a los interesados por un período no inferior a diez días ni superior a quince.

En el plazo de un mes desde la adopción del acuerdo de inicio, se dictará resolución acordando la demolición de las actuaciones en plazo no superior a dos meses.

En caso de incumplimiento, deberá procederse en todo caso a la ejecución subsidiaria de lo ordenado, sin que haya lugar a la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa.

En los supuestos contemplados en los artículos 185.2 y 188.1 de la Ley 7/2002, el procedimiento podrá ser incoado por la Consejería competente en materia de urbanismo, si transcurrido 10 días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal, este no haya sido atendido.

¿Cual es la situación de asimilación a la de fuera de ordenación?

Es la situación en la que puede declararse a aquellas actuaciones realizadas con infracción grave o muy grave de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo señalado legalmente (cuatro años, desde su completa terminación, salvo que se trate de alguno de los supuestos relacionados en el art. 185.2 LOUA en los que no hay plazo para restablecer la legalidad urbanística, a partir de la entrada en vigor de la LOUA). Se trata de una situación de asimilación –y no identificación plena– con el régimen legal de fuera de ordenación previsto en la Disposición adicional primera de la Ley 7/2002.

En idéntica situación quedarán, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

En ambos casos, la resolución por la que se acuerde la prescripción de la infracción o el cumplimiento por equivalencia declarará la situación de asimilación a la de fuera de ordenación, identificando las circunstancias que la motivan y el régimen jurídico aplicable a la misma, con indicación expresa de sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Dicha resolución, con indicación del régimen limitativo de obras que se pueden realizar, se inscribirá en el Registro de la Propiedad a los efectos previstos en la legislación hipotecaria, y sólo en el caso de que el uso actual sea compatible con la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la solicitud de reconocimiento de la situación de asimilación a la de fuera de ordenación, podrá concederse a estas construcciones licencia de ocupación o utilización.

7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR URBANÍSTICO: LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y LAS SANCIONES

¿Qué finalidad persigue el procedimiento sancionador urbanístico?

Una vez explicado el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, nos queda por examinar el procedimiento sancionador que, como ya comentamos, se habrá de tramitar con la persona responsable de la infracción y tiene como finalidad tanto a la llamada "prevención especial", esto es, castigar una conducta infractora en particular, para que el sujeto no vuelva a cometerla, como la llamada "prevención general", que cumple una función pedagógico-social la colectividad, mediante una cierta intimidación que prevenga la infracción urbanística y eduque a dicha colectividad en una actitud contraria a la comisión de infracciones urbanísticas, mediante la amenaza de sanción contenida en la norma.

La LOUA regula este procedimiento en el Título VII "Las Infracciones Urbanísticas y las sanciones", estableciendo en primer lugar unas Disposiciones generales, distinguiendo a continuación entre tipos básicos de las infracciones y las sanciones y tipos específicos de las infracciones urbanísticas y sus sanciones. El Decreto 60/2010 de 16 Marzo (RDUA) regula las infracciones y sanciones en su Título II, reproduciendo muchos de los artículos de la LOUA.

Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones tipificadas y sancionadas por la Ley (art. 191 LOUA), y su comisión, además de dar lugar a las medidas precisas para la protección de la legalidad urbanística y las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal, pueden generar obligación de resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

¿Qué relación existe entre procedimiento de restablecimiento de la legalidad y sancionador?

Las relaciones entre el procedimiento de restablecimiento de la legalidad y sancionador son de independencia en su tramitación, pero también de coordinación, de forma que el expediente sancionador procede sean o no legalizables los actos o usos, y el inicio del procedimiento de PLU no interrumpe el plazo de prescripción de la infracción a efectos del procedimiento sancionador que pudiere iniciarse por las mismas. Pero están coordinados entre sí, puesto que cabe reducción en la cuantía de las sanciones pecuniarias, tanto si hay legalización como si hay reposición voluntaria de la realidad física alterada.

Las diferencias ente el PLU y el procedimiento sancionador se deducen de la distinta naturaleza y finalidad de uno y otro, el primero tiene una clara naturaleza real

y finalidad restauradora, de forma que las medidas de reacción contra las infracciones que la LOUA considera como más graves, por suponer una mayor amenaza para el territorio no están sujetas a plazo, se podría decir que no prescribe la posibilidad de adoptar dichas medidas, a diferencia de la posibilidad de sancionar tales infracciones, que siempre está sujeta un plazo de prescripción.

Veamos los diferentes elementos, subjetivo, objetivo, temporal y formal del procedimiento sancionador:

¿Cuáles son los sujetos titulares potestad sancionadora?

Al igual que la potestad para restablecer la legalidad urbanística, la potestad para sancionar es de competencia propia municipal, corresponde a los Alcaldes o Concejales en quien delegue, cualquiera que sea la cuantía de la multa. Sólo de forma subsidiaria, y en los mismos casos que en PLU, puede sancionar la Comunidad Autónoma.

¿Quienes pueden ser sujetos responsables de la infracción urbanística?

Se distingue según cuenten o no con licencia u otro título jurídico habilitante, de forma que:

- Actos realizados sin o contra Licencia: Son responsables
- propietarios, promotores, constructores, o cualesquiera otros facultades decisorias sobre los actos constitutivos de infracción, y los redactores proyectos (éstos cuando concurra dolo, culpa o negligencia grave)
- titular o miembro órgano administrativo y funcionarios públicos que por acción u omisión hayan contribuido a la infracción
- Actos realizados con Licencia: Además de los anteriores en caso de dolo, culpa o negligencia grave, son responsables:
- titular órgano administrativo unipersonal y miembros de órganos colegiados que voten a favor sin informe o en contra informes de informes desfavorables.
- funcionarios "facultativo" que informan favorablemente concesión
- Secretario que no advierte falta informes Técnico y/o jurídico.

La LOUA también considera responsables a las personas jurídicas (p.ej. las Compañías suministradoras), y a otros entes sin personalidad jurídica en general, tales como comunidades de bienes o herencias yacentes. Estas personas jurídicas o entes responderán de las infracciones cometidas por sus órganos o agentes (siendo responsables subsidiarios, en el caso de personas jurídicas sus administradores y sociedades directamente vinculadas, previa declaración de fallido del deudor principal).

La responsabilidad se extingue en el caso de persona física, con la muerte de la persona responsable, sin perjuicio de que la Administración pueda exigir a los herederos o beneficiarios que se hayan lucrado, el beneficio ilícito obtenido por la infracción. Si se tratase de persona jurídica o ente sin personalidad, cuando su extinción se produzca antes sanción, se considera autores a las personas físicas que desde el órgano de dirección determinaron con su conducta la comisión de la infracción, y si la extinción es posterior, responden socios o partícipes hasta límite del valor de la cuota de liquidación que le corresponda.

En caso de pluralidad de responsables, las multas que se impongan a los distintos responsables tienen carácter independiente, y en el caso de que los títulos de responsabilidad concurren en una misma persona, (p. ej. la misma persona es promotor, propietario y constructor), se impondrá una sola multa.

¿Cuáles son los tipos de infracción urbanística?

La LOUA establece unos tipos básicos y otros específicos. Estos últimos definen la conducta infractora y su correspondiente sanción, pero no establecen específicamente la gravedad de la infracción. Siendo una exigencia constitucional la correlación entre sanción e infracción, hay que acudir en primer lugar a los tipos básicos para calificar esta gravedad, tipos básicos que, además operan como cuadro residual de infracciones y sanciones. importancia de determinar un encaje de la conducta en los tipos básicos radica a demás en la necesidad de calificar la conducta a los efectos de aplicación de las medidas sancionadoras accesorias o no y de cómputo plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas y de las sanciones.

¿Qué relación existe entre los tipos básicos y los específicos?

Por tanto, el aplicador del derecho debe:

1. Buscar si la conducta encaja en alguno de los tipos del capitulo III (tipos específicos), y si es así, acudir luego al tipo general sólo a los efectos de determinar la calificación –gravedad– de la conducta, y a continuación, aplicar la sanción del tipo específico.
2. En la hipótesis de que la conducta no pudiera encajar en algún tipo específico, pero pudiera englobarse en una conducta general del prevista en el capitulo II, el art. 207 sirve, al propio tiempo, para calificar como leve, grave o muy grave la sanción, y además, para describir la conducta típica. Dado que hay algunos tipos básicos que no están previstos en el capítulo III: 207.2 a), 207.3 a), 207.3c), 207.4 B),. 207.4 D).

Veamos cuales son los tipos específicos y los básicos:

¿Qué tipos específicos establece la LOUA?

a) Infracciones y sanciones en materia de parcelación (212 a 214 LOUA)
b) Infracciones y sanciones en materia de ejecución (215 a 217 LOUA)
c) Infracciones y sanciones en materia de edificación y uso del suelo (218 a 223 LOUA)
d) Infracciones y sanciones en materia de bienes y espacios del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural, natural y paisajístico (224 a 225 LOUA)
e) Infracciones y sanciones en materia en materia de inspección (226 LOUA)

¿Cuáles son los tipos básicos en la LOUA?

EL Art. 207 de la LOUA distingue entre infracciones muy graves, graves o leves.

MUY GRAVES:

A) Las parcelaciones urbanísticas en terrenos que tienen el régimen del suelo no urbanizable.

B) Las actividades de ejecución sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.
C) Las tipificadas como graves cuando afecten a:
a) Suelos no urbanizables de especial protección o Zona de influencia del litoral.
b) Parques, jardines, espacios libres, infraestructuras y demás reservas para dotaciones.
c) Bienes o espacios catalogados.
d) Otras determinaciones de la ordenación estructural previstas en el instrumento de planeamiento, cuyo desarrollo o ejecución se vea imposibilitado
D) La inobservancia de las medidas cautelares de suspensión ordenadas con motivo del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado.

GRAVES:
a) ACTOS de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación o cualquier otro de transformación de uso del suelo o del subsuelo que se ejecuten SIN LICENCIA o aprobación o contraviniendo sus condiciones.
b) Los INCUMPLIMIENTOS, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de DEBERES Y OBLIGACIONES impuestos por esta Ley o, en virtud de la misma, por dichos instrumentos (de planeamiento) y los de gestión y ejecución,
c) La obstaculización al ejercicio de las funciones propias de la potestad inspectora a que se refieren los artículos 179 y 180 de esta Ley.
d Actos de parcelación, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación del uso del suelo, que sean contrarios a la ordenación territorial o urbanística

LEVES:
a) La prestación de servicios por parte de las Empresas suministradoras sin exigir la acreditación de la correspondiente licencia cuando ésta proceda, o cuando hubiese transcurrido el plazo establecido en la contratación provisional, así como la continuidad en la prestación cuando haya sido adoptada la suspensión cautelar.
b) Actos de modificación o reforma y que, por su menor entidad, no precisen de proyecto técnico que se ejecuten sin licencia o aprobación o contraviniendo sus condiciones.
c) Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de deberes y obligaciones impuestos por esta Ley o por los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución, si se subsanan voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración.

¿Cuáles son las sanciones previstas para los tipos básicos?

Con carácter general, la sanción consiste en la imposición de MULTAS:
INFRACCIONES LEVES: de 600 euros hasta 2999 euros;
INFRACCIONES GRAVES: de 3000 euros hasta 5999 euros,
INFRACCIONES MUY GRAVES de 6000 euros hasta 120.000 euros.

Junto con las multas, la LOUA también prevé la imposición de SANCIONES ACCESORIAS, sólo para las infracciones muy graves o graves, debidamente motivas y acordes con el principio de proporcionalidad:

A) Prohibición contratar obras Admón. correspondiente
B) Inhabilitación beneficiario subvenciones/ incentivos
C) Prohibición derecho de iniciativa como agente urbanizador

¿Cómo se cuantifica la multa en tipos específicos?

- En materia de parcelación. Las sanciones se fijan con la técnica de los porcentajes en función del "valor en venta" de los terrenos afectados por las mismas; o del "valor" de los terrenos en parcelaciones en suelo no urbanizable. Incremento de la sanción al 150% del beneficio obtenido en la misma. (art. 202.3 LOUA).
- En materia de ejecución.
  En obras de urbanización se emplea la técnica del porcentaje del valor de las obras ejecutadas.
  En incumplimientos en obligaciones y deberes para la ejecución y en materia de conservación de obras de urbanización/construcciones/edificaciones con multas que van de un mínimo a un máximo en función a las obligaciones incumplidas.
- En materia de edificación y uso del suelo. Diversidad de criterios:
  Técnica de los porcentajes en función del "valor de la obra ejecutada" en incumplimientos originados en obras en parcelas y solares edificables, suelos urbanizables sectorizados o no sectorizados. Confusión con la última regla del primer apartado "el valor de la obra ejecutada se calculará en función del valor en venta".
  Técnica de los porcentajes del valor de los terrenos afectados o de la obra ejecutada (el que sea mayor) cuando la infracción se comete en reservas para dotaciones.
  Multa mínima y máxima en movimientos de tierra, extracción de áridos, canteras y en el incumplimiento del deber de publicidad de la obra.
  Técnica del porcentaje respecto al "valor del edificio, establecimiento o instalación" en infracciones cometidas por cambios de uso respecto a la licencia concedida y que contradiga la ordenación urbanística aplicable.

¿Cuáles son los criterios y las reglas de graduación de las sanciones?

Se establecen una serie de circunstancias: agravantes (75 LOUA) atenuantes (76 LOUA) y mixtas (77 LOUA), y el Reglamento facilita reglas para su aplicación:

a) Si concurre sólo una circunstancia atenuante, la sanción se impondrá en su mitad inferior. Cuando sean varias, en la cuantía mínima de dicha mitad.
b) Si concurre sólo una circunstancia agravante, la sanción se impondrá en su mitad superior. Cuando sean varias o una muy cualificada, "podrá" alcanzar la cuantía máxima de dicha mitad.
c) Si no concurren circunstancias atenuantes ni agravantes, la cuantía máxima de la mitad inferior.
d) Si concurren tanto circunstancias atenuantes como agravantes, se valorarán conjuntamente, pudiendo imponer la sanción entre el mínimo y el máximo correspondiente a la calificación de la infracción por su gravedad.

Estas circunstancias agravantes o atenuantes no se apreciarán en aquellos supuestos en los que la Ley las haya incluido en el tipo infractor o hayan sido tenidas en cuenta para calificar la gravedad de la infracción.

¿Qué son los concursos de infracciones?

CONCURSO REAL. Se realizan varios actos u omisiones por una misma persona, cada uno de ellos constitutivo de una infracción diferente. La regla general es que al responsable de dos o más infracciones tipificadas en la Ley se le impondrán las sanciones correspondientes a cada una de ellas.

CONCURSO MEDIAL O IDEAL. Procederá la imposición de una única sanción pese a la existencia de varias infracciones urbanísticas concurrentes cuando una de ellas haya sido medio imprescindible para cometer la otra, o cuando de la comisión de una derive necesariamente la de otras. En estos casos se impondrá la sanción más grave de las que correspondan a las diversas infracciones urbanísticas cometidas dentro de los márgenes establecidos

CONCURSO CON OTRAS MEDIDAS SANCIONADORAS

Cabe que una misma conducta atente contra distintos bienes jurídicos, por ejemplo, puede ser constitutiva de una infracción urbanística, pero también de una infracción ambiental o en materia de patrimonio histórico. La regla general en este caso es la posibilidad de que concurran ambas infracciones, aplicando en todo caso el principio de proporcionalidad.

CONCURSO CON INFRACCIÓN PENAL

Si la infracción urbanística es también constitutiva de infracción en MATERIA PENAL (p.ej. en los supuestos tipificados en el artículo 319 del Código Penal), el art. 195 LOUA dispone que la existencia de indicios de delito o falta debe ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción del procedimiento sancionador hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial. Igual suspensión procederá desde que la Administración tenga conocimiento de la sustanciación de actuaciones penales por el mismo hecho. Si no hubo suspensión, la sentencia penal condenatoria impide la ejecución de la sanción administrativa, si de da la identidad del *ne bis in idem*: de persona doblemente responsable e identidad de bien jurídico protegido, pero la sanción administrativa no agota la posibilidad de sanción penal, descontando en su caso lo que se haya impuesto como sanción administrativa. Significar que la suspensión del procedimiento sancionador no implica necesariamente la del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística ni de las medidas cautelares que se hubiesen podido adoptar (Art. 42 Ley de Suelo estatal, y Art. 37.3 RDUA)

¿Cúal es el plazo de prescripción de las infracciones y de las sanciones?

- **PLAZO PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES (211 LOUA):**
  Muy graves: 4 años;
  Graves: 4 años
  Leves: 1 año
  Desde el día en que la infracción se haya cometido o
  Desde aquél en que hubiera podido incoarse el procedimiento (Signos externos que permitan conocer los hechos Y nunca antes de la completa terminación de los actos).
  Si hay títulos jurídicos habilitantes desde el momento de la anulación del título administrativo que los ampare

– PLAZO PRESCRIPCIÓN EN LAS SANCIONES

Muy graves: 3 años
Graves: 3 años
Leves: 1 año

Estos plazos se computan desde el día siguiente firmeza en vía administrativa.

¿Qué normativa regula el procedimiento sancionador urbanístico?

Las infracciones urbanísticas deben ser objeto de sanción previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, y en cuanto a la normativa aplicable a este procedimiento, hay una remisión a la legislación del procedimiento común (Art. 196 LOUA), si bien el plazo máximo RESOLVER Y NOTIFICAR es de 1 año para contado desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Habrá que estar, por tanto, en primer lugar a lo dispuesto en el Título IX de la Ley 30/92,d e 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en particular a los artículo 127 y siguientes de la misma, que establecen los **principios generales de la potestad sancionadora:**

Legalidad
Tipicidad
Irretroactividad
Responsabilidad
Proporcionalidad
Prescripción
Non bis in idem

¿Cuáles son las fases del procedimiento sancionador?

La tramitación del procedimiento deberá seguir las reglas establecidas en el RD 1398/93, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, en adelante RPEPS, conforme al cual distinguiremos cuatro FASES:

1. FASE INSPECCIÓN.
2. FASE INICIACIÓN.
3. FASE INSTRUCCIÓN.
4. FASE RESOLUTORIA.

Veamos cada una de estas fases:

A. FASE DE INSPECCIÓN

Con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación

B. FASE INICIACIÓN

CONTENIDO MÍNIMO DEL ACUERDO DE INICIO. Artículo 13.1 RPEPS:

Persona o personas presuntamente responsables.
Hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento.
Posible calificación.

Sanciones que pudieran corresponder, perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

Nombramiento instructor y, en su caso, secretario con indicación del régimen de recusación de los mismos (Art. 28 y 209 Ley 30/1992).

Órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuya tal competencia.

Indicación de la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en la norma.

Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo.

Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio. (15 días)

Notificación del acuerdo de inicio: Debe notificarse al denunciante, en su caso (si solicitó el inicio del procedimiento sancionador) y lógicamente a la persona inculpada. En la notificación al presunto infractor se advertirá que de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo señalado, se podrá considerar la misma como propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. (Artículo 13.2 RPEPS).

En los casos de indicios de delito o falta en el hecho que haya motivado el inicio del procedimiento sancionador, como ya hemos señalado, el instructor lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial (artículo 195.4 LOUA).

C. FASE DE INSTRUCCIÓN

En esta fase el instructor nombrado realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.

En este plazo de audiencia, el interesado podrá proponer periodo de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse. El instructor podrá rechazar motivadamente la apertura del periodo probatorio, o bien acordar su apertura, admitiendo todos o parte de los medios de prueba propuestos por el interesado.

El periodo de prueba se fijará en un plazo no superior a 30 días ni inferior a 10 Práctica de las pruebas (Art 81 Ley 30/1992), debiendo comunicarse a los interesados, quienes anticiparan los gastos originados que no deba soportar la Administración.

En caso de que deba emitirse informe de un órgano administrativo o entidad pública, y sea admitida a trámite, se entenderá que tiene carácter preceptivo, y se podrá entender que tiene carácter determinante para la resolución del procedimiento, con los efectos previstos en el de la LRJ-PAC: suspende el plazo de resolución del procedimiento(17.4RPS)

La PROPUESTA DE RESOLUCIÓN del instructor del expediente sancionador (artículo 18 RPEPS) tendrá el siguiente contenido:

- Los hechos, expresándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica.
- Infracción que, en su caso, aquellos constituyan
- Persona o personas responsable.
- Sanción que propone que se imponga
- Las medidas que se hubieren acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento, o en su caso por el instructor.
- O la no existencia de infracción o responsabilidad.

En el momento de la propuesta de resolución debe hacerse constar la pendencia del procedimiento de restauración si aun no ha recaído resolución en éste.

La notificación de la Propuesta de Resolución debe acompañarse de una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de 15 días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento (artículo 19.1 RPEPS). Salvo en el supuesto de que la iniciación se haya considerado propuesta de resolución (art. 13.2 RPEPS), se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

El órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento, notificación a los interesados, concediéndoseles un PLAZO DE 7 DÍAS para formular las alegaciones, siendo de 15 días el plazo para su práctica. El plazo *para resolver* el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

D. FASE DE RESOLUCIÓN

Conforme al principio de motivación y congruencia, la Resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. La resolución se adoptará en el plazo de 10 días, desde la recepción de la propuesta de resolución. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, salvo los que resulten, en su caso, de las actuaciones complementarias, con independencia de su diferente valoración jurídica.

CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN:

- Elementos previstos en el de la (decisión motivada y recursos, plazo para interponerlos y órgano ante el que hubieran de presentarse).
- Valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión fijarán los hechos.

Persona o personas responsables.

- Infracción o infracciones cometidas.
- Sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.
- Se admite la posibilidad de una agravación de la sanción propuesta por el instructor pero ello exige un previo plazo de alegaciones nuevas por 15 días.

La resolución del expediente sancionador se habrá de notificar al sancionado y, en su caso, al denunciante.

¿Cuáles son los efectos de la resolución imponiendo la sanción urbanística?

Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas. (94 L30/92), y las que no pongan fin a la vía administrativa no serán ejecutivas en tanto no haya recaído resolución del recurso o haya transcurrido el plazo para su interposición sin que ésta se haya producido.

Las resoluciones podrán adoptar las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sean ejecutivas.

Conforme a la prohibición de *reformatio in peius*, las resoluciones del recurso que se interponga no podrán suponer la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

¿Qué plazo hay para resolver y cuáles son las causas de suspensión del plazo?

El procedimiento tiene el plazo de caducidad de 1 AÑO. Dentro de este plazo, computado desde la fecha de emisión del acuerdo de iniciación, debe notificarse la resolución expresa del procedimiento sancionador (Art 196. 2 LOUA).

SUSPENSIÓN PLAZO (Art. 42.5 Ley 30/1992):

1. Dilaciones o demoras producidas por el interesado (subsanación de deficiencias y aportación de documentos).
2. Informe de un órgano administrativo o entidad pública determinante.
3. Pruebas técnicas o dictámenes contradictorios propuesto por el interesado.
4. Suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución judicial en el proceso penal seguido contra los mismos hechos.

¿Cómo se ejecuta la sanción pecuniaria?

Dada la naturaleza de ingresos de Derecho Público, gozará del mismo tratamiento y prerrogativas que los tributos. Su recaudación supone el ejercicio de funciones administrativas conducentes al cobro de las sanciones. Puede realizarse en

- periodo voluntario (pago o cumplimiento espontáneo) y en
- periodo ejecutivo (pago o cumplimiento espontáneo en este periodo ejecutivo, con los recargos que procedan, o en su defecto a través del procedimiento de apremio)

En todo caso, el presupuesto para la recaudación en periodo voluntario supone el otorgamiento de la posibilidad de ejecución voluntaria mediante previo apercibimiento al obligado con plazo razonable, conforme a los plazos señalados en la legislación tributaria:

- Liquidación notificada entre 1 y 15 cada mes: hasta el 20 del mes posterior, o inmediato hábil.
- Liquidación notificada entre 16 y último de cada mes, hasta el 5 del segundo mes posterior o inmediato hábil.

Transcurrido plazo de pago periodo voluntario, se inicia el periodo ejecutivo, y puede procederse a la vía de apremio, coercitivamente, sobre el patrimonio del deudor, a través del procedimiento de apremio, como medio de ejecución forzosa previsto en los arts 96 y 97 L30/92, que se inicia e impulsa de oficio en todos sus trámites. La Providencia de Apremio tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra bienes y derechos de los obligados al pago. La impugnación del procedimiento de apremio sólo es posible por motivos tasados: pago, prescripción, aplazamiento, falta de notificación de la liquidación o defecto formal en la Providencia. En su caso, procede la derivación de la responsabilidad frente a los responsables subsidiarios, tal y como hemos señalado en los casos de extinción de persona jurídica o entes sin personalidad.

¿Cúal es el destino de las multas impuestas y cobradas?

Ingreso en los PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO (autonómico o municipal, según quien inicie y resuelva el procedimiento sancionador) previo descuento del coste de la actividad administrativa de inspección (15% Sanción, pudiendo revisarse por la Consejería competente cada 2 años).

8. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ACTUACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE

¿Cómo podemos clasificar y regular las construcciones existentes en el suelo no urbanizable?

La LOUA –y la propia realidad– nos muestran –al menos– fenómenos de ocupación del SNU, cada uno de los cuales ha de ser tratado por la normativa urbanística con arreglo a su naturaleza, circunstancias de aparición en el tiempo y en espacio, y condiciones de uso en la actualidad:

A) Edificaciones aisladas (art. 52 LOUA)

B) Hábitat Rural Diseminado (Arts 46.1.g) y 46.2.d) LOUA): asentamientos no urbanísticos, de carácter homogéneo e integrados por un conjunto de edificaciones propias del medio rural que poseen características que deben preservarse y que requieren de ciertas dotaciones y servicios sin que su ejecución conlleve la realización de una actuación propiamente urbanizadora

C) Asentamientos urbanísticos (art. 66 LOUA), constituidos por edificaciones impropias del medio rural ubicados en área territorial definida y que constituyen núcleo de población.

EDIFICACIONES AISLADAS: Pueden presentar diferentes situaciones jurídicas: plenamente legales, carentes de titulación, edificaciones históricas, fuera de ordenación, asimiladas a fuera de ordenación, ilegales susceptibles de medidas de reposición, y en cada caso, el Ayuntamiento debe identificar y clarificar el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas, de acuerdo a la normativa de aplicación.

Por ejemplo, una construcción existente en suelo no urbanizable común precisa para el normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas, es conforme a la normativa vigente. En otro caso, si no existe tal vinculación con fines agrarios, ganaderos, forestales o de explotación racional de los recursos naturales, puede que dicha edificación esté en una situación de fuera de ordenación o asimilada, en función de la fecha de su terminación (anterior o no a la entrada en vigor de la LOUA). En todo caso, a fin de evitar el impacto negativo en el entorno y garantizar la inocuidad ambiental y la inexistencia de riesgos naturales o de otro tipo, el Ayuntamiento, al tiempo de reconocer la situación de la edificación, debe imponer a los propietarios las medidas imprescindibles para garantizar dicha inocuidad ambiental, en la medida de lo posible.

HÁBITAT RURAL DISEMINADO: Previsto en la Exposición de Motivos y en el art. 46.1.g) y 46.2.d) LOUA así como en el art. 36.2.a). 3º Los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado se deben identificar y delimitar en el PGOU, en el supuesto de inclusión a través de innovación (art. 36.2.a). 3º LOUA.

ASENTAMIENTOS URBANÍSTICOS La LOUA no detalla la forma ni los requisitos de incorporación de los asentamientos al planeamiento, aun cuando regula de forma

global la modificación y revisión del plan. Se hace necesario prever fórmulas de integración en el modelo territorial y urbanístico del municipio, cuando sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico y quede acreditada su viabilidad ambiental y económica, debiendo ser los propietarios los que asuman el coste de la urbanización e infraestructuras exteriores necesarias para dotar al asentamiento de los servicios básicos establecidos en la LOUA.

¿Cúal es la evolución tratamiento legislativo edificaciones en suelo no urbanizable?

Para realizar esta labor de conocimiento y reconocimiento de las situaciones en que pueden encontrarse las edificaciones existentes en nuestro suelo no urbanizable, es conveniente conocer la historia de nuestras leyes urbanísticas. Como veremos, desde que existen leyes urbanísticas, se considera uno de los principios básicos sobre los que descansan el modelo ideal de urbanismo parte de la consideración del uso del suelo como una actividad no sólo autorizada sino programada en función de las necesidades de crecimiento y expansión urbana, lo que implica, como consecuencia, la interdicción o prohibición de los crecimientos anárquicos o desordenados, entendiendo por tales aquellos que impiden el desarrollo de la ciudad como un todo armónico, participado de idéntico nivel dotacional en todos y cada uno de sus extremos.

La primera de nuestras Leyes urbanísticas, la **Ley de 12 de mayo de 1956**, cuya Exposición de Motivos es de muy recomendable lectura, establecía en su art. 69 la posibilidad de realizar *edificación singular de vivienda familiar en lugares alejados de centros urbanos*, de forma que ya el legislador del 1956 trata de evitar que la sucesiva agrupación de edificaciones terminara con presencia más o menos intensa de núcleos de población en suelos que por su condición de no urbanizable o rústica son refractarios a convertirse en soporte de este tipo de usos que conllevan la necesidad de dotar de servicios e infraestructuras de núcleos urbanos.

Los artículos 86 y 85 del Texto Refundido de la **Ley de Suelo de 9 abril de 1976** ya establecen explícitamente que la posibilidad de construir en suelo rural no especialmente protegido edificios aislados destinados a vivienda familiar se restringe a lugares donde no existiese la posibilidad de formación de núcleo de población, con la condición añadida de que tales edificaciones no tuviesen las características de las zonas urbanas.

> *No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas dé Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras publicas.*
> *Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el articulo cuarenta y tres edificaciones, instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en os que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población.*
> *Los tipos de las construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada. conforme a las normas que el Plan establezca, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas Urbanas.*
> *En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústico no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.*

Este régimen de actuaciones en suelo no urbanizable (edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleo de población) no se vio alterado ni por la **Ley 8/1990, de 25 de julio,** de reforma del régimen urbanístico y valoraciones (Art. 6), ni por el subsiguiente texto refundido aprobado por **RDL 1/1992, de 26 de junio.**

Artículo 15. *Destino*
Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 16. *Prohibiciones y autorizaciones*
1. *En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines.*
2. *En el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo.*
3. *Además de las limitaciones que resulten aplicables en virtud de otras normas se observarán las siguientes reglas:*
    1. *No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Las citadas construcciones e instalaciones podrán ser autorizadas por los Ayuntamientos.*
    Podrán autorizarse por el órgano autonómico competente edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, de acuerdo con el siguiente procedimiento:
    a) Petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social.
    b) Informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevará por éste al órgano autonómico competente.
    c) Información pública durante quince días, al menos.
    d) Resolución definitiva del órgano autonómico.
    e) La autorización señalada se entiende sin perjuicio de la necesidad de obtener licencia municipal.
4. *Para autorizar e inscribir en el Registro de la Propiedad escrituras de declaración de obra nueva se estará a lo dispuesto en el* artículo 37.2 artículo 37.2 artículo 37.2 artículo 37.2.

Artículo 17. *Áreas de especial protección*
El planeamiento territorial y urbanístico podrá delimitar áreas de especial pro-

tección en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél.

La **Ley 6/1998, de 13 de abril**, de régimen del suelo y valoraciones, al regular los derechos de los propietarios de suelo no urbanizable sólo consideró, a estos efectos, los usos del suelo asociados a las actividades primarias y a la utilización racional de los recursos naturales, sin perjuicio de mantener la excepcionalidad respecto de las actuaciones específicas de interés público.

Art. 20

1. *Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley.*
2. *En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.*

Y en esta misma línea sigue la **Ley 7/2002, de 17 de Diciembre**, de Ordenación urbanística de Andalucía, cuyo art. 52 (de aplicación íntegra, inmediata y directa desde su entrada en vigor, ex Disposición Transitoria Primera), permite llegar a la conclusión de que las construcciones en suelo no urbanizable siempre tendrán carácter instrumental, al servicio de explotaciones agropecuarias, o del mantenimiento de obras y servicios públicos o de interés general; de la gestión de equipamientos comunitarios destinados a atender las necesidades de esta clase de suelo, o de la gestión y explotación de actividades del sector servicios admisibles en suelo no urbanizable (establecimientos de turismo rural, camping y otros).

Finalmente, la vigente **Ley Estatal de Suelo (TR 2008)**, concluye igualmente la vinculación del uso de los terrenos rústicos al uso agrícola, ganadero forestal, cinegético o de utilización racional de recursos naturales, y sólo con carácter excepcional permite a la legislación autonómica legitimar otros usos de interés público o social con los condicionantes de que contribuyan al desarrollo rural o deban emplazarse en este medio. Es significativa la Exposición de Motivos de esta Ley, en la reflexión que hace sobre la nueva visión del suelo rural:

El urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que pro-

pone ***un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada****: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.* ***El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.*** *Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.*
En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.

Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible
... .b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

A continuación, destacamos los artículos que la vigente Ley estatal de suelo dedica al suelo rural:

Artículo 9. **: Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas**
1. *(...) En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general; incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.*

Artículo 10. **Criterios básicos de utilización del suelo**
2. *Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.*

Artículo 13. **Utilización del suelo rural**
1. *Los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las*

leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

2. *Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística.*
4. *No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.*

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.

9. LOS DELITOS CONTRA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

¿Cúal es el bien jurídico protegido en los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo?

Los artículos 319 y 320 del CP supusieron una novedad del Código Penal de 1995 respecto del anterior, lo que en opinión de muchos autores constituía una irrupción discutible del Derecho Penal, última ratio o principio de intervención mínima, en una materia hasta entonces encomendada casi exclusivamente al derecho administrativo sancionador. Pero lo cierto es que se ha mantenido que este principio de intervención mínima puede ser postulado en el plano de la Política criminal, tratando de orientar al legislador hacía una restricción de conductas que deben merecer reproche penal. Una vez tipificadas las conductas, la aplicación judicial del precepto no debe estar inspirada en el principio de Intervención mínima, sino en el de legalidad.

Y en todo caso, en la última reforma del Código Penal (operada por ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, en vigor desde diciembre de 2010) el legislador ha optado por intensificar la intervención penal en estos delitos, cambiando incluso la rúbrica del Titulo (antes Delitos sobre la ordenación del territorio, y ahora incluye también sobre "el urbanismo", con lo que extiende el bien jurídico protegido, bastando con se contraríe la ordenación urbanística para que exista el tipo), aumentando las conductas punibles, las penas y medidas accesorias y previendo la responsabilidad de personas jurídicas en el artículo 319 y tipificando nuevas conductas delictivas -como la prevaricación omisiva en las inspecciones o el informe o voto favorables a instrumentos de planeamiento a sabiendas de su injusticia en el tipo del art. 320. A continuación reproducimos estos dos artículos (319 y 320 CP), destacando en letra negrita las novedades operadas por la Reforma de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de Junio:

DE LOS DELITOS SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

Artículo 319.

1. Se impondrán las penas de prisión de ***un año y seis meses a cuatro años,*** *multa de doce a veinticuatro meses,* ***salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio,*** *e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que* ***lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables*** *en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.*

2. Se impondrá la pena de prisión de **uno a tres años**, multa de doce a veinticuatro meses, **salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio,** e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores **que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.**

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, **la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física** alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. **En todo caso se dispondrá el comiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.**

4. **En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.**
Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

Artículo 320.
1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente **instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación** o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, **o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.**

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado **haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior,** a sabiendas de su injusticia.