



EL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Virginia Pérez Pino

Inspectora de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- HITOS CONSTITUCIONALES DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA. III.- “ESTATUTARIZACIÓN” DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y CREACIÓN LEGAL DEL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. IV.- LA INSPECCIÓN AUTONÓMICA COMO COADYUVANTE DE LA EFICACIA NORMATIVA. V.- NECESARIA ESPECIALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS INSPECTORES. VI.- EL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ESTATUTO JURÍDICO. VII.- LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA: PERSPECTIVAS DE FUTURO. VIII.- CONCLUSIONES

RESUMEN

El presente estudio tiene como objeto poner de relieve la trascendencia pre-constitucional de la inspección urbanística así como de su vinculación, posteriormente, a valores constitucionales e incluso “estatutarios”, lo que hace predicar una protección cualificada frente al resto del ordenamiento jurídico. La disciplina urbanística ejerce una evidente función preventiva como coadyuvante de la eficacia de las normas y su efectivo cumplimiento. El Estatuto Jurídico del Cuerpo de Inspectores por la complejidad e intensidad de su contenido (analizado en este estudio) implica la necesaria especialización de sus funcionarios integrantes. Los cauces de conocimiento de los hechos infractores son novedosos y proliferan, - como sucede con las comunicaciones a la administración autonómica por los Registros de la Propiedad de la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios -, con el consecuente deber de respuesta y actuación del Cuerpo, en cuanto que la inspección urbanística se constituye como deber de ejercicio inexcusable (artículo 168 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) y derivaría en la imprescindibilidad del Cuerpo de Inspectores.



I.- INTRODUCCIÓN

La inspección urbanística, proveniente del latín “inspectio-inspectionis”, no debe entenderse en el sentido etimológico del término, limitado a la investigación y comprobación de hechos¹, sino que comprende otras facetas relacionadas con un eficaz cumplimiento del ordenamiento jurídico, tales como la adopción de medidas preventivas (licencias, autorizaciones), cautelares (suspensión de actuaciones o actos y órdenes de ejecución) y represivas (procedimientos sancionador y de protección de la legalidad urbanística). En expresión de AMENÓS ÁLAMOS² *“la disciplina urbanística es la técnica en la cual se suele poner un mayor énfasis a efectos de corregir las vulneraciones. Abraza una serie de medidas de policía o limitaciones de derechos”*.

Mediante el ejercicio de la disciplina se satisfacen valores primarios constitucionalizados y protegidos por el legislador-planificador urbanístico, territorial y sectorial.

Nos referimos principalmente a bienes jurídicos como el derecho *“a una vivienda digna y adecuada”* (art. 47 CE) y *“a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el libre desarrollo de la persona”* (artículo 45 CE) ([Principios Rectores de la Política Social y Económica (Capítulo III del Título I de la Constitución)]).

Así pues, la inspección en el ordenamiento jurídico territorial-urbanístico constituye la otra cara de la moneda del urbanismo, es decir, una cara la constituiría la planificación y la otra la disciplina, binomio (planificación-disciplina) a través del que se satisface la función constitucional del derecho urbanístico.

Por este motivo, se asevera que la inspección urbanística tiene raigambre constitucional, como veremos en este trabajo, lo que deriva en su consagración en el bloque de constitucionalidad (Estatutos de Autonomía y Legislación Básica de Régimen Local) así como en un respaldo legal y reglamentario.

II.- HITOS CONSTITUCIONALES DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA

a) La Disciplina Urbanística en la legislación pre-constitucional

En la legislación demonónica, la planificación urbanística se efectuó a través de la denominada “legislación de ensanche” y “de reforma interior de poblaciones” efectuándose la intervención administrativa, en los derechos de los administrados, a

¹ Vid. En términos literales, “Inspección” significa “Cargo y cuidado de velar por algo”. *Diccionario de la Real Academia Española*, consultable on line en la web site <http://www.rae.es/rae.html>, visitada el 03/04/2012.

² AMENÓS ÁLAMOS, JUAN, *“La inspección urbanística: Concepto y Régimen Jurídico”*, Barcelona, CEDECS EDITORIAL, S.L., 1999, pp. 93.



través de los "Reglamentos de Policía"³ a los que se refería expresamente el Código Civil (artículo 350) cuyo tenor literal expresaba:

"El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía".

A pesar del concepto absolutista del derecho de propiedad del siglo XIX, la actuación de la administración en cuanto garante de la legalidad (disciplina) se regulaba en los textos normativos.⁴

Así pues, el originario Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones de Posada Herrera de 1861 (que no cristalizó) supuso un importante avance en la técnica de cesión de suelos para dotaciones públicas, régimen de parcelas mínimas indivisibles, generalización del régimen de licencias, compensación de beneficios y cargas de la urbanización, edificación forzosa de solares, regulación de linderos, proyecto técnico y económico previo a toda urbanización⁵, los cuáles eran inspeccionados por la administración competente (generalmente local).

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

La inspección urbanística se hacía cada vez más necesaria y se convertía en piedra angular del control urbanístico lo que se reflejaría en los Estatutos Municipales y Provinciales de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, respectivamente⁶.

Por su parte, como especialidad normativa la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en la Sección 3ª del Capítulo II del Título IV preveía en su artículo 173 que: "la inspección urbanística se ejercerá por los órganos centrales y locales a que se refiere el Título VI, dentro de sus respectivas competencias" y en el

³ Vid. Ordenanzas municipales de *Policía Urbana y Rural de Madrid* de 1847, y, sobre todo, las de Barcelona de 1856, que contienen algunos atisbos de zonificación mediante previsiones de espacios reservados a instalaciones industriales.

⁴ Vid. BASSOLS COMA, MARTÍN, *"Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)"*, Madrid, Montecorvo, 1973, pp. 558 y 559.

⁵ Vid. AA.VV. *"Posada Herrera y los Orígenes del Derecho Administrativo de España, I Seminario de Historia de La Administración 2001"*, Madrid, INAP, 2001, in totum.

⁶ MOLINA DEL POZO, CARLOS F., *"La Reforma del Régimen Local en España"*, consultable en la web site <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/doc/doc17.pdf>, visitada el 03/04/2012. Los Estatutos de Calvo Sotelo fueron precursores de la autonomía local y del papel de la administración local en el debido cumplimiento de ordenamiento jurídico.



artículo 174 “que el Alcalde ejercerá la inspección de las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones del término municipal para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles”.

De igual forma, la acción pública en materia de urbanismo (Ley de Suelo de 1956, artículo 223) implicaba intrínsecamente una labor de investigación, comprobación y reacción ante los hechos denunciados que ponen en marcha el sistema de inspección del derecho urbanístico⁷.

Y como culmen de la legislación de los años 50, se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, aún aplicable en la actualidad, cuyo artículo 1 consagra la función de policía (preventiva y represiva) así como de observancia de los planes urbanísticos⁸.

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

En este sentido, resulta interesante la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley de Suelo sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, (refundida en el Real Decreto – Legislativo 1346/1976, de 9 de abril⁹) en la que se exponen **las líneas generales de la disciplina (satisfacción de un desarrollo urbano equilibrado)**:

“X. Todo el poderoso arsenal de instrumentos técnicos, económicos y jurídicos, a que hasta ahora se ha hecho referencia, puestos al servicio de **una concepción del desarrollo urbano** que dosifica ya adecuadamente **ingredientes de libertad y de intervención**, puede resultar absolutamente ineficaz, si se rompe el último y definitivo eslabón de la cadena. **El de la aplicación efectiva de las Leyes urbanísticas y de los Planes de ordenación.**

⁷ La acción popular tuvo indudable arraigo en nuestro país en el ámbito local. Todavía el Estatuto Municipal de 1924 concedió, efímeramente, eso sí, en su art. 253.2, acción a cualquier vecino para impugnar, por vía contenciosa, los acuerdos a su entender perjudiciales de los intereses generales. Sin embargo, la acción popular se ha previsto, desde un origen, en la legislación urbanística: artículo 223 de la Ley de 1956, artículo 235 del T.R. de 1976 y artículo 304 del T.R. de 1992 (declarado expresamente en vigor por la Ley 6/1998, de 13 de Abril). [Vid. GONZÁLEZ MARIÑAS, PABLO, “¿Hacia la acción popular en el recurso contencioso-administrativo?”, consultable en la web site, <https://www.rexurga.es/pdf/COL142.pdf> visitada el 04/04/2012.]

⁸ Vid. Decreto del Ministerio de Gobernación de 24 de Junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953 (BOE nº 191 de 10 de julio).

⁹ El desarrollo reglamentario del TRLS de 1976, efectuado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aún sigue aplicándose supletoriamente en las CCAA que no tienen aprobada normativa propia o bien su propia regulación remite supletoriamente a la norma estatal. El Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía remite, en la Disposición Transitoria Segunda, a los artículos 10, 11, y 18 a 28 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, referidos a las órdenes de ejecución, en lo que sean compatibles con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y con el Reglamento que se aprueba a través de este Decreto, desplazando la aplicación del resto de la normativa estatal.



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

.... Nada mejor para llevar a efecto tal objetivo que acudir, con las modulaciones pertinentes, a los sistemas que el ordenamiento administrativo general prevé para la suspensión y anulación de oficio de los actos declarativos de derechos.

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

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

La legislación pre-constitucional, en suma, sienta las bases de la disciplina urbanística la cual se expresa por el legislador de 1975 en la Exposición de Motivos II.b) en los siguientes términos¹⁰:

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

b) La Disciplina Urbanística en la legislación post-constitucional

La legislación postconstitucional, sin embargo, vendría a perfeccionar el sistema mediante el desarrollo de medidas preventivas más precisas, ampliación de los supuestos

¹⁰ Nos referimos a cómo, desde el origen de la planificación urbanística, la función de policía es inescindible del derecho urbanístico, sin perjuicio de que el modelo de Estado afecte a la distribución competencial de las funciones de tutela urbanística. Con el advenimiento constitucional se consagran dos extremos: a) que la administración local no sea administración periférica del Estado y b) la judicialización de los actos administrativos locales. {Vid. MOLINA DEL POZO, CARLOS F., *"La Reforma del Régimen Local en España"*, consultable en la web site <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/doc/doc17.pdf>, visitada el 03/04/2012}.



de sujeción a licencia o autorización administrativa, coordinación sectorial, concreción de los derechos de los administrados, impugnaciones y ejecución de resoluciones judiciales.

La normativa vigente, salvo aquellas Comunidades Autónomas que habían dictado su legislación específica¹¹, hasta la conocida STC 61/97, de 20 de marzo, la constituiría, tras la refundición de la legislación vigente en aquel momento¹², el Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (artículos 242 a 274, 299 a 305) y el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

Tras la STC 61/97 continuaría la aplicación supletoria del TRLS de 1976 así como del RDU de 1978 en aquellas Comunidades Autónomas que carecieran de derecho propio o bien efectuasen remisión al legislador estatal, salvo en lo que resultase vigente el derecho del Estado como legislación básica o por otros títulos horizontales que afectan a la materia urbanística.

Lo destacable de esta legislación estriba en que la fundamentación dogmática de la disciplina tiene su raigambre en el texto constitucional.

c) Marco constitucional de la inspección urbanística

Como se ha expresado con anterioridad, la inspección urbanística responde a valores constitucionales por lo que podríamos afirmar que las funciones de disciplina se encuentran institucionalizadas. En términos literales de AMENÓS ÁLAMO, la inspección es "imprescindible"¹³.

En este sentido, nuestro Tribunal Constitucional en la STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 3º afirma que la actividad inspectora, aunque sea en el ámbito tributario, es una exigencia para la administración:

"Este Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de declarar, en concreto, que para el efectivo cumplimiento del deber que impone el art. 31.1 de la Constitución es imprescindible la actividad inspectora y comprobatoria de la Administración tributaria, ya que de otro modo «se produciría una distribución injusta en la carga fiscal», pues «pues

¹¹ Cuatro son las Comunidades Autónomas que habían dictado legislación de disciplina específica: Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, reguladora de la Disciplina Urbanística; Ley 10/1990, de 23 de octubre, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de Disciplina Urbanística; Ley 7/1990, de 14 de mayo, de la Comunidad Autónoma Canaria, de Disciplina Urbanística y Territorial; Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Madrid, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Como norma interesante, Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

¹² Las disposiciones refundidas por el Texto Refundido de 1992 fueron: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; Real Decreto-ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana y la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

¹³ Vid. AMENÓS ÁLAMOS, JUAN, "La inspección urbanística: Concepto y Régimen Jurídico" ...p. 188.



lo que unos nos paguen debiendo pagar, lo tendrán que pagar otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar»; de ahí la necesidad y la justificación de «una actividad inspectora especialmente vigilante y eficaz, aunque pueda resultar a veces incómoda y molesta» (STC 110/1984, fundamento jurídico 3.º) (RTC 1984\110)”.

Pues bien es nuestra propia Constitución la que fundamenta la inspección urbanística en los siguientes preceptos:

Artículo 45 CE:

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

Artículo 46 CE:

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Artículo 47 CE:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Y a esta protección constitucional se suma la derivada por los Estatutos de Autonomía, en tanto que “*normas paccionadas*”¹⁴ (PÉREZ CALVO) que integran el bloque de constitucionalidad (STC 10/82) y desarrollan preceptos constitucionales no sólo en el ámbito organizativo e institucional sino competencial.

¹⁴ DOMÍNGUEZ GARCÍA, FERNANDO, “Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 31 (2005) consultable en la web site www.10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/La.../Marc.../adjunt visitada el 06/04/2012.



III.- “ESTATUTARIZACIÓN”¹⁵ DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y CREACIÓN LEGAL DEL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

a) Cobertura estatutaria de la inspección

Los Estatutos de Autonomía se constituyen en canon de enjuiciamiento del resto del ordenamiento jurídico¹⁶ puesto que son normas integrantes del “*bloque de constitucionalidad*” - expresión de origen francés (LOUIS FAVOREAU)¹⁷ - y aplicada en el derecho italiano como “*normas interpuestas*”¹⁸ para la validez de otras normas.

La estatutarización de la disciplina urbanística significa que goza una protección cualificada frente al resto del ordenamiento jurídico; goza, pues, de un plus valor normativo.

Hemos asistido a un proceso reciente de reformas estatutarias las cuáles iban dirigidas de un lado, a ultimar la parte organizativa autonómica y, en algunos casos, incluso dogmática¹⁹ y de otra parte, a culminar el proceso competencial de los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución.

En Andalucía, el legislador estatutario siguiendo la técnica de otros Estatutos de Autonomía, (en concreto, del Estatuto Catalán aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), ha efectuado una especificación de las materias integradoras del título competencial (artículo 148.3 CE “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”) desgranándolas en detalle²⁰.

¹⁵ Terminología empleada por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen núm. 72/2006 al Estatuto de Autonomía. Punto VI, Título III.

¹⁶ La expresión “bloque de constitucionalidad” fue empleada por RUBIO LLORENTE, FRANCISCO en la STC 10/82. {Vid. RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, “*El bloque de constitucionalidad*”, Madrid, Universidad de Sevilla y Civitas, 1991, pp. 55-94 y 139 y ss}.

¹⁷ CARPIO MARCOS, EDGAR, “*Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*” consultable en la web site http://www.iidpc.org/revistas/4/pdf/93_128.pdf visitada el 04/04/2012.

¹⁸ DE CABO DE LA VEGA, “*Nota sobre el bloque de constitucionalidad*” consultable en la web site dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2552692, visitada el 04/04/2012.

¹⁹ Resultan ejemplificativos, el Estatuto Catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Título I) y el Estatuto Andaluz (Ley Orgánica 7/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Título I).

²⁰ El desglose competencial ha originado importantes debates doctrinales entre VIVER PI I SUNYER, C. (defensor de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencia) y TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO, JANINI (en contra de la función delimitadora de competencias de los Estatutos de Autonomía, dada cuenta que aunque los Estatutos son normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad, consecuencia de su función delimitadora de competencias, no les exime de estar sometidos plenamente a la Constitución en aquellos aspectos de la delimitación competencial que la Constitución no ha dejado abiertos). {Vid. TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, “La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La imposibilidad de «blindar» las competencias autonómicas a través de un mera reforma estatutaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, 24 (enero-abril 2005)}. En Andalucía, a favor de este desglose competencial MORILLO VELARDE PÉREZ, J.I., en el monográfico de la “Colección



En particular, el artículo 56.3 del Estatuto Andaluz (Ley Orgánica 7/2007, de 19 de marzo) especifica las potestades de la disciplina urbanística en el siguiente sentido:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; **y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, los órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística**”.

Ello significa que la disciplina urbanística está respaldada por esta norma de cabecera pero no se trata de una mera regulación superficial o programática sino que se profundiza en sus concretas facetas por la importancia de cada una de ellas; en suma, el Estatuto predica su relevancia ordinamental²¹.

Esta técnica de desglose material, como afirma ORTIZ MALLOL²², significa en determinados casos “...un avance material en el autogobierno...” y en otros supuestos “...una **realidad competencial estable**...”.

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

La competencia propia municipal debe interpretarse atendiendo a que se refiere a materias sobre las que inciden directamente atribuciones de carácter exclusivo de la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando existen intereses supra locales.

Afirma RUIZ -RICO RUIZ ²³ que “*esa calificación (competencias propias) tiene que interpretarse siempre de conformidad con lo que establezca una legislación - inespecífica*”

Pareces” (dirigida por TEROL BECERRA, MANUEL JOSÉ) dedicado a la “*Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las competencias de la Comunidad autónoma de Andalucía*”, Sevilla, IAAP, 2007.

²¹ Vid. Consejo Consultivo de Andalucía Dictamen 72/2006 respecto de la técnica de desgrane material de competencias, en sentido favorable.

²² ORTIZ MALLOL, JOSÉ, “Algunos apuntes en relación con el ejercicio de la disciplina urbanística: competencia, objetivos y carácter de las potestades que la integran”, *Reflexiones*, 3 (III/07).

²³ RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO “El encuadre estatutario de la LAULA” en “*Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía Local de Andalucía*”, 2012, Iustel, Madrid, pp. 25.



a priori (“**en los términos que determinen las leyes**”) - donde se va a concretar su alcance definitivo”.

Pues bien, la principal legislación específica que determina **los términos en que deben ejercerse las competencias propias de los municipios** (RIVERO YSERN)²⁴ en materia urbanística es la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Es el mismo legislador autonómico el que desde su Exposición de Motivos²⁵ si bien reconoce como principio inspirador “*el principio de subsidiariedad*” de ejercicio de las competencias urbanísticas, tiene como “corolario” la justificada intervención autonómica cuando concurren intereses supra locales, lo que se traduce en la inspección urbanística en “intervención” pero “subsidiaria” de ejercicio de competencias.

En términos literales expresa:

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

La minuciosa regulación de la protección de la legalidad urbanística parte de la base de que ésta pasa a ser una competencia municipal universal, sin que quepa la subrogación de la Administración de la Junta de Andalucía en todo tipo de actuaciones. **Ésta sí comparte la competencia en protección de la legalidad urbanística en aquellos casos en los que la infracción pueda tener una especial incidencia en la ordenación urbanística, tales como en los actos ejecutados en ausencia del planeamiento preciso para su legitimación, en el supuesto de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, aquellos actos que afecten a la ordenación**

²⁴ Afirma RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, que las competencias propias se ejercerán en un ámbito material que deben definir las leyes (como hace la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) en su artículo 9), si bien son las leyes las que determinan los términos en que debe ejercerse, como efectivamente realiza la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. {Vid. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, “Las competencias locales” en “*Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía Local de Andalucía*”, 2012, Lustel, Madrid, pp. 55.}.

²⁵ “6. Una Ley que precisa el marco competencial interadministrativo, y que desarrolla **el principio de subsidiariedad** y los instrumentos de concertación, colaboración y coordinación interadministrativa.

La Constitución Española ha consagrado la separación competencial entre las distintas Administraciones territoriales; sin que ello quiera decir que no se asista a una confluencia de diferentes competencias sobre un mismo territorio. Se hace necesario, pues, la determinación de un marco claro en este terreno, porque, junto al reconocimiento de las distintas esferas competenciales, significa también la asunción de las obligaciones inherentes a su ejercicio, por parte de la Administración responsable.

Este criterio, que puede expresarse con carácter general, cobra especial importancia en el caso de la legislación urbanística, **al residir la mayor parte de las competencias en el ámbito local, si bien se ha reservado a la Administración General del Estado primero, y a la autonómica desde 1978, la apreciación de los intereses supralocales y el control de legalidad.** Esta situación deriva hacia la existencia de una concurrencia competencial en determinadas materias, que en unos casos da lugar a una tutela «de facto» de la Administración autonómica sobre la municipal, o bien a una indeterminación de la competencia efectiva, que puede llevar a la desprotección de determinados derechos ciudadanos”.



estructural del planeamiento y todos aquellos que sean calificados de interés autonómico. En los casos de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, para su regulación, puede acudirse bien a la expropiación o a la reparcelación forzosa para el reagrupamiento de parcelas²⁶.

El Título VII regula las infracciones y sanciones. **La determinación de la Administración competente para la imposición de sanciones se regula de manera análoga a como se ha hecho en el caso de la protección de la legalidad; de esta forma la Comunidad Autónoma comparte las competencias con los municipios en los supuestos antes descritos, los de mayor incidencia o los de interés autonómico.** En consonancia con ello, la cuantía de las multas se establece en función de su tipificación y gravedad, manteniendo la Administración que ha iniciado e instruido el expediente la competencia para su resolución".

Los intereses supralocales determinan la existencia de competencias compartidas en materia urbanística, y como ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional en STC 51/2004, FJ 12²⁷:

*"La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico ---marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos--- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las Leyes reguladoras de la materia prevén la intervención ---de alcance diverso--- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, **aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico- públicas distintas del municipio.** También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos (art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) **y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales**".*

En Andalucía, la intervención de la Comunidad por razones de intereses autonómicos, en concreto, en disciplina urbanística, se describe, perfectamente, en el artículo 188 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (actos o usos correspondientes que: a. supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación; b. tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable y c. comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B²⁸ de esta Ley) y se desarrolla ampliamente

²⁶ Se consagran estos supuestos de intervención autonómica en los artículos 188 y 195 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Los supuestos concretos de interés autonómico se detallan en el artículo 185.2.B) del mismo cuerpo legal.

²⁷ Vid. SSTC 159/2001, 240/2006 y Sentencia 456/2011, de 16 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga.

²⁸ A. Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable.



en el artículo 44 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, si bien como preceptúa el citado artículo la actuación autonómica es subsidiaria previo requerimiento al Ayuntamiento para que actúe.

Por este motivo, se asevera que la inspección urbanística está "estatutarizada" ya que se consagra en Estatuto Autonómico y se cristaliza por remisión estatutaria por el legislador sectorial competente (es decir, por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre).

b) La materialización de la actividad inspectora

La necesaria existencia de una inspección autonómica se refleja en la creación *ex lege* de un Cuerpo especializado, Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

Efectivamente, fue la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida, la que en su Disposición Adicional Quinta, crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, en el seno de la Función Pública andaluza, expresando la Exposición de Motivos²⁹ lo que sigue:

"Siendo la Administración de la Junta de Andalucía la que ha de garantizar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía, así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, ha de dotarse de los medios e instrumentos necesarios para conseguir dicha finalidad, y ante la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como éstas, y la extensión geográfica sobre la que se proyecta, se considera imprescindible la creación de este Cuerpo de funcionarios, que se integra en el Grupo A, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre (LAN 1985, 3189), de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía".

Las funciones esenciales del Cuerpo de Inspección son garantizar la ordenación territorial y urbanística así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, lo que exige un conocimiento especializado tanto técnico como territorial.

Por estos motivos, mediante Decreto 190/2005, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 202/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se crea la Dirección General

B. Los que afecten a:

- a. Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral.
- b. Bienes o espacios catalogados.
- c. Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- d. Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente.

²⁹ Hemos de considerar que el Dictamen 131/2005, de 5 de abril del Consejo Consultivo se pronuncia favorablemente respecto de la creación del Cuerpo de Inspección y justifica la asunción de competencias de la Junta de Andalucía en el artículo 31.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.



de Inspección, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (actualmente, Dirección General de Inspección en virtud del Decreto 135/2010, de abril, por el que se establece la estructura orgánica de Consejería de Obras Públicas y Vivienda).

Y como inherente a este Centro Directivo se aprobó una Relación de Puestos de Trabajo con la previsión de 56 plazas de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, de las cuales sólo 36 han sido objeto de Convocatorias de Oferta de Empleo Público: 25 en la Oferta de Empleo Público de 2006 y 11 en la Oferta del año 2007.

IV.- LA INSPECCIÓN AUTONÓMICA COMO COADYUVANTE DE LA EFICACIA NORMATIVA

Nuestra legislación autonómica prevé en el artículo 179 de la Ley 7/2002, desarrollado en el Capítulo IV del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 30 a 35), que "La inspección para la protección de la ordenación urbanística es una potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo y del subsuelo se ajustan a la legislación y ordenación urbanística y, en particular, a lo dispuesto en esta Ley".

En particular, las concretas funciones inspectoras se desarrollan en los artículos 7, 19, 20, 33, 35 y ss del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se regula el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

La inspección es imprescindible para conocer los hechos infractores, preconstituyendo elementos de prueba para poder efectuar un efectivo control de la legalidad urbanística bien vía impugnación bien vía procedimientos de protección de la legalidad y sancionador o bien mediante coordinación sectorial con otros entes públicos implicados. Para estas acciones es muy relevante un conocimiento pluridisciplinar, como se analiza en otros estudios más pormenorizados del tema.

Como afirma AMENÓS ÁLAMOS³⁰ "*la inspección urbanística aumenta la eficacia del Derecho*", es decir, para que una norma sea eficaz, es necesario que producido el supuesto de hecho se actualice su consecuencia jurídica, es decir, se observe su "efectivo" cumplimiento. Así, los destinatarios de una disposición normativa la aceptan y la cumplen en una proporción mayor si se conoce que los demás respetan el ordenamiento jurídico, por la debida exigencia de su aplicación y eficaz represión de actuaciones infractoras.

³⁰ AMENÓS ÁLAMOS, JUAN, "*La inspección urbanística: Concepto y Régimen Jurídico*"..., p. 101.



a) Actuación preventiva

La efectividad de una norma implica prevención y, precisamente, la función preventiva se desarrolla por el Cuerpo de Inspectores en las siguientes facetas:

- a. Mediante **actuaciones de investigación** (artículos 31, 32³¹ del Decreto 60/2010, de 16 de marzo y artículos 45 y 46 del Decreto 225/2006) hasta visitas de inspección con su consecuente Acta – artículos 33, 34 y 35³² del Reglamento de Disciplina Autonómico -) para que se impulsen por la administración local, en el ejercicio de competencias primarias en disciplina urbanística³³, los procedimientos correspondientes (protección de la legalidad urbanística o sancionadores) o se ejecuten voluntariamente las resoluciones firmes o bien para evitar resoluciones no ajustadas a derecho.
- b. Mediante la adopción de **medidas cautelares**, resultando muy específicas las previstas en el artículo 181 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (precintado de obras, instalaciones o usos; traslado a las empresas suministradoras de servicios públicos de la orden de suspensión con objeto de que interrumpan la prestación de dichos servicios e, incluso, en caso de desobediencia de la orden de suspensión retirada y el depósito de la maquinaria y los materiales).
- c. Mediante la **emisión de informes** sobre la normativa de aplicación en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (artículos 32.1.g) del Decreto 60/2010 y 36 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre) los cuáles pueden evacuarse en vía de consulta o en vía colaboración con los órganos judiciales³⁴ (preferentemente en el orden penal - arts. 319 y ss del Código Penal-). Los informes son de carácter jurídico-técnico, dependiendo del acto o actuación consultada.

Asimismo, se realizan informes respecto de disposiciones normativas lo que resalta esta función de prevención de incumplimientos por incoherencia del ordenamiento jurídico (en especial, sectorial).
- d. A través de las **medidas de garantía y publicidad de la observancia de la ordenación urbanística** (artículos 176 a 178 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre y artículos 27 a 29 del Decreto 60/2010).

En particular, y como protección del tercero de buena fe registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, se destaca la reforma efectuada por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de

³¹ Vid. artículo 22 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se regula el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

³² Vid. artículos 37 a 44 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se regula el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

³³ Vid. artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y artículo 92.2a) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, respecto de la competencia local.

³⁴ Vid. artículo 20 del Decreto 225/2006.



julio, en el artículo 51.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto-legislativo 2/2008, de 20 de junio:

- Primero, tanto en el deber de anotar en el Registro de la Propiedad la incoación de expediente sobre disciplina urbanística o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de sanciones impuestas. En todo caso, la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración estará obligada a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de la anotación preventiva a que se refiere el artículo 53.2 de la Ley de Suelo.
- Segundo, como en la consecuencia jurídica derivada de la no anotación preventiva que supone la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

De otro lado, también y como medida de prevención para evitar la consolidación de actuaciones infractoras, el artículo 51.2 del TRLS de 2008, prevé que, inscrita la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios, el Registrador de la Propiedad notificará a la Comunidad Autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes, con los datos resultantes del Registro. A la comunicación, de la que se dejará constancia por nota al margen de las inscripciones correspondientes, se acompañará certificación de las operaciones realizadas y de la autorización administrativa que se incorpore o acompañe al título inscrito³⁵.

Finalmente, establecen tanto el artículo 53.5 como la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento de Disciplina Autonómico, en la nueva redacción que le otorga el Decreto que regula el Régimen de edificaciones y asentamientos existentes en Suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como requisito obligatorio para la inscripción de las obras antiguas, que se haya dictado la resolución de reconocimiento de la situación de asimilación a la de fuera de ordenación, con indicación expresa en el Registro de la Propiedad del régimen jurídico aplicable a las mismas³⁶. Y todo ello, en evitación del acceso ilegal de obras antiguas al Registro de la Propiedad por no cumplimentar los requisitos exigidos en derecho.

En suma, todas estas medidas implican un mejor y eficaz cumplimiento del ordenamiento jurídico, lo que se demuestra en las últimas tendencias legislativas.

³⁵ Vid. artículo 28.3 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

³⁶ Vid. artículo 20.4 del Real Decreto-legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.



b) Intervención subsidiaria autonómica

La concreta labor de “disciplina urbanística” traducida en la apertura por la administración autonómica, previo requerimiento a los Ayuntamientos en los términos de los artículos 188 y 195 de la Ley 7/2002, de procedimientos de protección de la legalidad urbanística y sancionadora así como en la impugnación de actos de la administración local, se comentará, en líneas generales, infra.

c) Planificación inspectora

Sin embargo, todo lo anteriormente expuesto cobra significado a través de los Planes de Inspección Urbanística (artículo 30 bis del Decreto 60/2010, de 16 de marzo en relación con el artículo 9.1.f) de la Ley 5/2010, de 11 de julio, de Autonomía Local de Andalucía); instrumentos claves para un eficaz y proporcionado ejercicio de la disciplina urbanística.

Para ello, se exige la elaboración de un Inventario, que contendrá para cada clase y categoría del suelo la relación de las edificaciones, asentamientos, parcelaciones y demás actuaciones que deben ser objeto de la potestad de disciplina urbanística o, en su caso, de legalización o reconocimiento, de conformidad con la normativa territorial y urbanística de aplicación³⁷.

A nivel autonómico, se aprueban, al amparo de lo previsto en los artículos 15 y 16 del Decreto 225/2006 dos planes de inspección: 1) Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 24 de julio de 2007 (LAN 2007, 364) , por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para el bienio 2007-2008 y 2) Orden de 11 de noviembre de 2008 (Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para el cuatrienio 2009-2012).

Y en virtud de convenios de colaboración con los entes locales, la inspección autonómica elabora inventarios de suelo no urbanizable, todo ello con una evidente función preventiva.

V.- NECESARIA ESPECIALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS INSPECTORES

Las funciones anteriormente descritas, por su propia naturaleza, implica un conocimiento técnico-jurídico del ordenamiento urbanístico-territorial así como de la estructura del territorio, lo que significa que los inspectores estén altamente especializados.

La práctica de diligencias de investigación, emisión de informes, visitas de inspección y levantamiento de actas, supone conocer, con exhaustividad, los medios que se ponen a disposición de la labor investigadora, necesarias fuentes de cartografía, herramientas SIG, Catastro, Inventarios de Planeamiento...así como su contenido propio (entre otros, escrituras de declaración de obra nueva, complejos inmobiliarios, propiedad horizontal u

³⁷ Vid. artículo 14 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en sentido distinto al inventario de los planes de inspección pero complementarios.



otros títulos, licencias, autorizaciones administrativas..) a fin de concluir las líneas de actuación a seguir bien sea mediante coordinación con otros entes implicados (comunicaciones), bien a través de impugnaciones de actos disconformes al ordenamiento jurídico o mediante la adopción de medidas cautelares provisionales/definitivas (registrales, de suspensión...), incoación y ejecución de las resoluciones de los procedimientos oportunos (incluidas demoliciones).

Y todo lo anterior, desde las premisas del conocimiento exhaustivo de la legislación y ordenamiento urbanístico-territorial para, además de las funciones anteriores, emitir los respectivos informes técnicos-jurídicos vía consulta vía colaboración judicial así como legislativa, lo que pone de relieve, en consecuencia, la necesaria pluridisciplinariedad de la inspección urbanística.

La especialización del Cuerpo se ha instaurado entre otras leyes autonómicas, por:

- Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Disciplina Urbanística de Madrid (artículos 33 a 36) – actualmente derogada por la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de Madrid (artículos³⁸ 190 a 192)-.
- Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de Protección de la Legalidad Urbanística de Murcia (artículos 25 a 30) – derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, Ley de Suelo de la Región de Murcia, habiendo sido esta última derogada por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (artículos 249³⁹ a 253).
- Ley 3/1987, de 8 de abril, de Disciplina Urbanística de Asturias (artículos 22 a 24) – derogada por Decreto-Legislativo 1/2004, de 22 de abril, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias (artículos 256⁴⁰ a 258).
- La Ley 7/1990, de 14 de mayo, Disciplina urbanística y territorial de la Comunidad Canaria (artículos 66 a 68) – derogada por Decreto-legislativo 1/2000, de 8 de mayo,

³⁸ Artículo 191 de la Ley 9/2001: “2. Los servicios de inspección urbanística de la Comunidad de Madrid están adscritos a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística. 3. Todos los Ayuntamientos deberán contar con al menos una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio de funciones inspectoras. Cuando no tengan capacidad para contar con una propia deberán asegurar el desarrollo de la función inspectora mediante cualesquiera de las fórmulas de cooperación con la Consejería competente en materia de ordenación urbanística previstas en la presente Ley”.

³⁹ Artículo 249 del Decreto-legislativo 1/2005, de 10 de junio: “Los servicios de inspección urbanística de la Comunidad Autónoma y los de los Ayuntamientos, o, en su caso, de las Gerencias Urbanísticas Municipales, tienen por función específica comprobar, investigar e informar sobre el cumplimiento de la legalidad urbanística y de las condiciones de las licencias y órdenes de ejecución, en el caso de la inspección municipal”.

⁴⁰ Artículo 256.2 del Decreto-legislativo 1/2004, de 22 de abril: “La labor de inspección se realizará bajo la superior autoridad y dirección del titular de los respectivos organismos y será desempeñada por el personal al que, con dedicación exclusiva y con carácter permanente, se atribuya este cometido dentro de cada uno de ellos”.



por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos (artículo 173⁴¹).

- Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística de Baleares aún vigente (artículos⁴² 20 a 24).

Para GONZÁLEZ PÉREZ⁴³ *“la clave de un sistema imparcial de inspección radica en la existencia y actuación de un órgano de previsión funcional”*. De igual forma, la función inspectora debe recaer en órganos unipersonales y no colegiados por razones de eficacia y agilidad.

Asimismo en Galicia, se crea el Cuerpo Especial de Inspectores Urbanísticos de Galicia por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre.

En suma, la especialización del Cuerpo se predica por el propio contenido de su trabajo como se precisa en otras Comunidades Autónomas.

VI.- EL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ESTATUTO JURÍDICO.

En este apartado se va a analizar el Estatuto Jurídico en líneas generales dada cuenta que existen estudios específicos alumbradores de este tema.

Sin perjuicio de la obligada condición “funcionarial” y de “agente de autoridad”⁴⁴ que revisten los inspectores así como el haz de derechos y deberes inherentes a su condición inspectora (artículos 31 y 33 del Decreto 60/2010, de 26 de diciembre y, asimismo, artículos 22 y 23 del Decreto 225/2006), el ejercicio de la inspección urbanística implica un previo conocimiento de los hechos y esclarecimiento de los mismos.

⁴¹ Artículo 173 del Decreto-legislativo 1/2000, de 8 de mayo: “1. La Inspección para la protección del medio urbano y natural es una potestad de ejercicio inexcusable, dirigida a comprobar que los actos privados o públicos de uso de los recursos naturales o de ocupación, de edificación y uso del suelo se ajustan a la legalidad. 2. En el ejercicio de sus funciones, los inspectores tendrán, a todos los efectos, la condición de agentes de la autoridad, estando facultados para requerir y examinar toda clase de documentos relativos al planeamiento y su ejecución, comprobar la adecuación de los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y subsuelo a la normativa de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística aplicable y obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido. Las administraciones públicas y los particulares estarán obligados a prestarles la colaboración que precisen. 3. Reglamentariamente se establecerán los objetivos concretos de estas inspecciones y los trámites que en ellas se deban seguir”.

⁴² Artículo 24.1 de la Ley 10/1990, de 23 de octubre: “Cada Ayuntamiento deberá establecer su propio servicio de Inspección Urbanística, a no ser que mediante convenio con el Consell Insular acuerde que el servicio de inspección constituido a tal fin, con carácter exclusivo, se encargue del ejercicio de las funciones inspectoras en un determinado municipio”.

⁴³ AMENÓS ÁLAMOS, JUAN, *“La inspección urbanística: Concepto y Régimen Jurídico”*...p.116.

⁴⁴ Vid. artículo 21 del Decreto 225/2006.



Con la finalidad expresada, la inspección, iniciada en la forma prevista en el artículo 26 del 225/2006, supone, en el marco planificador, la práctica de diligencias de investigación⁴⁵, reconocimiento in situ, visitas de inspección a la administración local con el correspondiente levantamiento de Actas, consulta de los datos catastrales, planeamiento territorial...

Una vez esclarecidos los hechos, la actuación inspectora comprende las siguientes líneas de actuación, adoptándose los acuerdos por el órgano competente:

1.- Comunicaciones⁴⁶, a los entes implicados (frecuentemente sectoriales) y a las personas afectadas, incluida puesta en conocimiento en Fiscalía de los hechos si pudieren revestir naturaleza delictiva en aras que se pongan en funcionamiento las actuaciones convenientes⁴⁷.

2.- Apertura de procedimientos disciplinarios:

a) Procedimientos de protección de la legalidad:

Dentro de los límites temporales para el ejercicio de medidas⁴⁸, se abren procedimientos de protección de la legalidad⁴⁹, con las correspondientes medidas cautelares⁵⁰, práctica de pruebas oportunas⁵¹ (pruebas de naturaleza jurídico-técnica que implica, asimismo, conocer el territorio y el planeamiento territorial) y resoluciones así como ejecución efectuando un seguimiento de las mismas (con imposición, en su caso, de las multas coercitivas oportunas) hasta la reposición de la realidad jurídico-física alterada (incluida demoliciones).

Para practicar las referidas demoliciones no sólo es necesario efectuar un procedimiento de contratación de obras públicas sino solicitar, en los casos oportunos, autorización judicial de entrada así como coordinar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado o Autonómicos y a las autoridades competentes; todo ello, seguido del levantamiento de actas y diligencias.

b) Procedimientos sancionadores

⁴⁵ Vid. artículo 32 del Decreto 60/2010.

⁴⁶ Vid. artículos 22 y 45 del Decreto 225/2006.

⁴⁷ Recuérdese la preferente tramitación de los procedimientos sancionadores por los órganos sectorial es con las consecuentes medidas de reposición de la legalidad (Vid. artículo 71.2 del Decreto 60/2010 y artículo 201.2 de la Ley 7/2002).

⁴⁸ Vid. artículo 46 del Decreto 60/2010 y artículo 185 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

⁴⁹ Vid. CAPÍTULO V PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. SECCIONES PRIMERA A TERCERA del Decreto 60/2010.

⁵⁰ Vid. artículo 42 del Decreto 60/2010 y artículo 51 del TRLS de 2008.

⁵¹ Vid. artículo 39 del Decreto 60/2010.



Asimismo, apertura, en caso que no haya prescrito la infracción de procedimiento sancionador⁵², del correspondiente procedimiento sancionador, lo que implica durante el mismo procedimiento, adopción de medidas cautelares⁵³, práctica de pruebas⁵⁴ así como resoluciones sancionadoras, con el seguimiento recaudatorio correspondiente.

3.- Cauces impugnatorios⁵⁵:

a) Cauces tradicionales:

Los controles de legalidad se efectúan mediante impugnación directa, solicitud de revisión de oficio de actos o resoluciones o requerimiento de declaración de caducidad de licencias⁵⁶, - todos ellos contrarios al ordenamiento jurídico -, de los que se puede tener conocimiento a través de denuncia o en el ejercicio de actuaciones de investigación, tales como consulta del Registro de acuerdos locales de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía (Decreto 41/2008, de 12 de febrero, que regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía), en el marco de la programación inspectora.

Las impugnaciones suponen el seguimiento oportuno hasta su completa ejecución ya sea en su literalidad o por equivalencia, lo que conlleva, en ocasiones, que se proceda a practicar la demolición por la administración autonómica con la complejidad contractual e incidentes ejecutorios expuestos con anterioridad.

Y ello, además del auxilio judicial que el Cuerpo de Inspección presta para ejecutar resoluciones de demolición en ejecutorias penales, de forma subsidiaria atendiendo a la preferente competencia de la administración local.

b) Nuevas vías de control de la legalidad:

De igual forma, se abren nuevas vías de control de legalidad a través del artículo 51.2 del TRLS de 2008, lo que pueda dar origen a actuaciones inspectoras así como a la impugnación de "declaraciones de asimilado a fuera de ordenación" del Decreto 2/2012 no ajustadas a la legalidad.

Lo anteriormente expuesto, expresa el estatuto jurídico del Cuerpo de Inspección del que, asimismo, forma parte la labor de informes que se emiten en la elaboración normativa, interpretación de la legislación vigente así como en la colaboración judicial, con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y con el Ministerio Fiscal.

⁵² Vid. artículo 211 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre y artículos 84 y 85 del Decreto 60/2010.

⁵³ Vid. artículo 15 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

⁵⁴ Vid. artículo 17 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

⁵⁵ Vid. artículo 102 de la Ley 30/1992, artículos 189 y 190 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre y artículos 57 y 58 del Decreto 60/2010.

⁵⁶ Vid. artículo 173 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre y artículo 22 del Decreto 60/2010.



No podemos concluir el estatuto jurídico sin referir el contenido adicional del Cuerpo de Inspectores en el marco de convenios de colaboración con las entidades locales, especialmente, en planificación.

VII.- LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA: PERSPECTIVAS DE FUTURO

El estatuto jurídico descrito en el apartado anterior; la incipiente proliferación legislativa que implica no sólo su conocimiento sino que impone nuevas obligaciones a la inspección urbanística y el volumen de denuncias y actuaciones programadas suponen que el Cuerpo de Inspectores de la Junta de Andalucía no sólo deba ser especializado sino que deba actuar en cuanto que la inspección urbanística se constituye como deber de ejercicio inexcusable (artículo 168 de la Ley 7/2002); en consecuencia, es necesario incrementar el número de funcionarios que lo integran.

Hemos de constatar que los cauces de conocimiento de hechos infractores son novedosos y pululantes - como sucede con las comunicaciones a la administración autonómica por los Registros de la Propiedad de la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios – interviniendo cuantas veces sean necesarias para concordar la realidad jurídica - extra registral y la registral.

Y no sin olvidar los asesoramientos en los procesos de elaboración normativa por la relevancia de la inspección como medida de eficacia, según se ha expuesto, los cuáles han venido aumentando cuantitativamente por la incidencia legislativa afectada por la ordenación territorial y urbanística.

El futuro del Cuerpo de Inspectores se consagra como función debida en el Estatuto de Autonomía y como un activo integrante de la disciplina urbanística andaluza.



VIII.- CONCLUSIONES

Primera.- Antes del advenimiento constitucional, los valores protegidos por la inspección urbanística constaban en la Exposición de Motivos de cada texto normativo.

Mediante el ejercicio de la disciplina se satisfacen valores primarios constitucionalizados y protegidos por el legislador-planificador urbanístico, territorial y sectorial; bienes jurídicos tales como el derecho *"a una vivienda digna y adecuada"* (art. 47 CE) y el derecho *"a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el libre desarrollo de la persona"* (artículo 45 CE) ([Principios Rectores de la Política Social y Económica (Capítulo III del Título I de la Constitución)].

Segunda.- La inspección urbanística se consagra en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) (artículo 56); de hecho, la "estatutarización" de la disciplina urbanística significa que goza de una protección cualificada frente al resto del ordenamiento jurídico; goza, pues, de un plus valor normativo.

Tercera.- La inspección urbanística implica un mejor y eficaz cumplimiento del ordenamiento jurídico, lo que se demuestra en las últimas tendencias legislativas; en especial, la función preventiva se desarrolla, por el Cuerpo de Inspectores en las siguientes facetas: actuaciones de investigación; medidas preventivas, emisión de informes y medidas de garantía y publicidad de la observancia de la ordenación urbanística.

Cuarta.- El estatuto jurídico del Cuerpo de Inspectores condensa una labor de esclarecimiento de hechos, actuaciones de comunicación, apertura de procedimientos, resolución y ejecución de las resoluciones en su integridad (lo que implica demolición) e impugnaciones (en sentido amplio); de igual forma, se emiten los informes oportunos en vía de consulta o de contenido técnico-jurídico. Un Cuerpo especializado deviene imprescindible, como se ha demostrado en este estudio.

Quinta.- Los cauces de conocimiento de hechos infractores son novedosos y proliferan - como sucede con las comunicaciones a la administración autonómica por los Registros de la Propiedad de la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios -, con el consecuente deber de respuesta y actuación del Cuerpo, lo que implica el necesario incremento de los funcionarios inspectores.

No debemos olvidar que el Cuerpo de Inspectores se consagra como función debida en el Estatuto de Autonomía y como un activo integrante de la disciplina urbanística andaluza.