

La Disciplina Territorial y Urbanística. Edificaciones irregulares

José Caro Núñez. Inspección Ordenación del Territorio y
Urbanismo Junta de Andalucía

Contexto y realidad social

- ✓ Proliferación de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable (rústico)
- ✓ Necesidad de implementar medidas: Decreto Ley 3/2019 y refuerzo de la Inspección.
- ✓ Ausencia de regulación ámbito competencial autonómico
- ✓ Nuevas realidades: actuaciones sometidas a declaración responsable y comunicación previa; edificaciones prefabricadas; profesionalización de la figura del parcelador.
- ✓ Seguridad jurídica: positiva la jurisprudencia existente

Título VII LISTA y RGLISTA. La Disciplina Territorial y Urbanística

- ✓ Capítulo I: Potestades administrativas
- ✓ Capítulo II: La potestad inspectora
- ✓ Capítulo III: Restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística
- ✓ Capítulo IV: Régimen sancionador

Algunos principios básicos procedimiento de restablecimiento de la legalidad

- ✓ Necesidad de aclarar el régimen competencial autonómico.
- ✓ Concepto de disciplina territorial.
- ✓ Con algunas excepciones, se mantienen las reglas básicas de los procedimientos.
- ✓ Importancia de las medidas cautelares.
- ✓ Ejercicio inexcusable. Principios de competencia, planificación y programación, entre otros.
- ✓ Comunidad Autónoma y Ayuntamientos. Especial mención a las Diputaciones (asistencia material y técnica Ayuntamientos, convenios).
- ✓ Normas de derecho transitorio: Disposición Transitoria Primera.

Ámbito competencial: Disciplina Territorial y Urbanística

Aclaración y delimitación del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y de los Municipios: arts. 158 y 171. **Artículo 2**

- ✓ Vacíos STC 9 de julio de 2015 y ausencia régimen infracciones y sanciones en la LOTA.
- ✓ Competencia directa autonómica ante determinadas actuaciones: eficacia.
- ✓ Respeto al principio de autonomía local: a Ayuntamientos corresponde en primera instancia y de manera prioritaria el ejercicio de competencias de disciplina urbanística.
- ✓ Posibilidad de sustitución del municipio cuando incurre en inactividad en los términos dispuestos en la LRBRL.



Relación interadministrativa en caso de que la actuación que afecta a la competencia de la Junta de Andalucía afecta igualmente a las competencias municipales en materia de protección de la legalidad urbanística (art. 372 RG)

- ◉ La Administración que ha incoado el procedimiento lo comunica a la otra.
- ◉ La Administración receptora traslada antecedentes y PUEDE acordar el inicio y suspensión del procedimiento. El procedimiento suspendido se reanuda con la firmeza de la resolución del otro procedimiento.
- ◉ Situaciones de conflicto.

RÉGIMEN SANCIONADOR: en caso de que un mismo hecho esté tipificado como infracción territorial y urbanística sólo cabe imponer una sanción (art. 390.2 RGLISTA)

Restablecimiento de la legalidad Territorial y Urbanística (I)

- ✓ Establecimiento de un **marco normativo claro, sencillo y sistemático**, en orden a garantizar el buen fin de los procedimientos. Toma como base el RDU, con algunas novedades.
- ✓ Determinación de la **actuación administrativa** para restablecer la legalidad en los casos en que el **título** sea **declarado nulo** en vía administrativa o judicial. Desarrollo reglamentario.
- ✓ Regulación de un **procedimiento específico** para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones **no necesitadas de título habilitante**, en consonancia con la regulación establecida en el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo

Restablecimiento de la legalidad Territorial y Urbanística ante actuaciones sin título habilitante o contraviniéndolo

- Informes técnicos y jurídicos: con carácter previo al inicio del procedimiento o **durante su tramitación.**

- Importancia de las medidas provisionales o cautelares: art. 151.3, 152.3 y 152.5. Incluso art. 149 (facultad del personal inspector). Orden de suspensión como regla general, con la excepción prevista en el art. 358.3 RG.

- Nombramiento de instructor. Funcionario público.

- Relaciones con el orden penal: art. 352.3 y 352.4 RG.

✓ Otras cuestiones:

- Fijación del **plazo de 5 años para ejecutar la resolución** de restablecimiento, en consonancia con lo dispuesto en el art. 1964 CC

- **Regulación de imposibilidad legal o material de ejecutar.** Desarrollo reglamentario.

Plazo para restablecer la legalidad (153)

- ✓ Regla general adopción medidas provisionales o definitivas: **6 años** desde la completa terminación o, si es posterior, **desde la aparición de signos externos**. Si de un **uso** se trata, se cuenta **desde su implantación**
- ✓ **Suelo rústico de especial protección por legislación sectorial**, el plazo es sin perjuicio de los que establezca la legislación sectorial.
- ✓ Sin límite temporal actuaciones que afecten a:
 1. **Dominio público y servidumbres de protección.**
 2. **Suelo rústico con riesgos ciertos** de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos (...)
 3. **Actuaciones en suelo rústico en zona de influencia del litoral** (D.T. sexta).
 4. **Bienes inmuebles ****individualmente**** inscritos en catálogo general de Patrimonio Histórico de Andalucía.**
 5. **La que afectan a zonas verdes y espacios libres**
 6. **Parcelaciones urbanísticas en suelo rústico.** La excepción será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación.

Ejecución forzosa

- ✓ Multas coercitivas por **incumplimiento de orden de paralización o cualquier otra medida provisional**: 10% del valor de las obras por periodos mínimos de diez días. Límite: entre 600 y 5000 euros.
- ✓ Idem compañías suministradoras.

- ✓ Multas coercitivas por **incumplimiento de las resoluciones que ordenen medidas de adecuación**: 10% del valor de las obras de reposición. Hasta doce. Límite: 1.000 a 10.000 euros.

Destino de las multas coercitivas: actividad inspectora (art. 356.3 RG)

Reglas complementarias para la determinación de las multas coercitivas: art. 381 RG.

Disposición transitoria primera (regla c)

- ✓ Procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor de la LISTA: se resolverán y tramitarán conforme a la legislación en vigor en el momento de su iniciación (LOUA).
- ✓ No obstante: el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística **y** sancionadoras no podrá amparar supuestos de retroactividad desfavorable.

Algunas dudas recurrentes.

- a) Procedimiento PLU/T iniciado: normas LOUA, pero posibilidad de legalización a través de 152.6 LISTA (legalidad vigente).

Supuestos de imposibilidad legal de ejecutar.

- b) Procedimiento PLU/T iniciado con LOUA que podría estar prescrito si aplicamos los plazos de la LISTA: continúa con LOUA.

Procedimiento sancionador

✓ Reducción de sanciones:

- a) Reducción de sanciones por **reconocimiento de responsabilidad** (20%), por **pago voluntario** (20 %). Acumulables.
- b) Reducción adicional del 50 % para el caso de **ejecución voluntaria** de la resolución del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística. Cuando la reposición no se hiciere en la forma y plazos señalados por la Administración, el porcentaje de reducción será del 25% siempre y cuando no se hubiere iniciado por la Administración la ejecución subsidiaria.
- c) Si el hecho constitutivo de la infracción pudiera ser **legalizado** por no ser disconforme con la ordenación, la sanción se reducirá en un 75 %.

Título VIII Medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares (arts. 173 a 176)

✓ Base: Decreto Ley 3/2019.

1. La situación de asimilado a fuera de ordenación. Efectos
2. Plan especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares.
3. Incorporación al planeamiento de edificaciones irregulares

Situación de asimilado a fuera de ordenación

1.- **No supone su legalización. Aunque evolución del concepto en sentido cuantitativo (art. 158 LISTA versus 185 LOUA) y cualitativo.**

- ✓ AFO parcial: Unidad funcional y constructiva independiente
- ✓ Obra terminada: art. 355 RG.

2.- **No produce efectos sobre aquellos otros procedimientos** a los que hubiera dado lugar la actuación. Sin perjuicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

* coordinación con jurisdicción penal/órganos sectoriales

3.- En el caso de parcelaciones urbanísticas **(en cualquier clase de suelo), la declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación comprenderá la edificación y la parcela sobre la que se ubica**, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con los linderos existentes. RDGRN.

Situación de asimilado a fuera de ordenación

ACTUACIONES AUTORIZABLES

En las edificaciones **declaradas** en situación de AFO podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los **cambios de uso que sean compatibles** con la ordenación territorial y urbanística y las **obras** de conservación y reforma, incluidas las de consolidación** que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado o conlleven nuevos incumplimientos.

* 410.4 RG: declaración responsable en casos de sencillez técnica

No obstante, puede eximirse de esta regla a proyectos cuando no exista una solución alternativa para **elementos auxiliares** necesarios para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad o para ejecutar elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial aplicable.

Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares

Objeto: Identificar y delimitar una agrupación de edificaciones irregulares.

*Se considera agrupación a un **conjunto homogéneo** de edificaciones irregulares próximas entre sí y que requiere de una actuación conjunta.

Finalidad: establecer las medidas necesarias para su integración ambiental, territorial y paisajística y para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población.

Inicio (art. 411.6 RG): de oficio o **instancias de los propietarios** que representen más del 50 % de las edificaciones irregulares.

Ejecución y conservación de las obras: corresponde a los propietarios en proporción a la **superficie construida**. **Gestión pública**, mediante el pago de cuotas o, en su caso, mediante la imposición de contribuciones especiales **o privada** la iniciativa esté representada por más del 50 % de los propietarios del ámbito, mediante la constitución de una entidad de adecuación ambiental y territorial.

Ejecución de obras: requiere proyecto de distribución de cargas y proyecto de obras de adecuación ambiental y territorial (aprobado o autorizado por el municipio).

Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares

1.- Se establecerán **medidas para evitar nuevas edificaciones en el interior y en el entorno**.
Posibilidad de delimitar áreas para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto.

2.- Edificaciones (AFO): obras de conservación y reforma

consolidación que no implique incremento de ocupación ni del volumen edificado
elementos auxiliares que no afecten negativamente

No impide el ejercicio de las potestades de disciplina

ni la continuación de procedimientos de disciplina iniciados

Incorporación a la ordenación urbanística de edificaciones irregulares compatibles con el modelo territorial y urbanístico

- ◉ Elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística, o mediante sus modificaciones o revisiones.
- ◉ Análisis de la viabilidad de incorporar agrupaciones de edificaciones irregulares objeto de PE de Adecuación
- ◉ Pueden eximirse parcialmente, de forma justificada, las reglas y estándares de ordenación cuando no sea posible técnicamente su cumplimiento
- ◉ Posibilidad de que el **deber de urbanizar se realice de forma progresiva**
- ◉ Posibilidad de proyectos de **obras ordinarias para la ejecución de infraestructuras provisionales** para servicios básicos: no exime del pr. de urbanización ni resto de deberes.
- ◉ **Efectiva incorporación: aprobación definitiva del instrumento de ordenación y cumplimiento de deberes y cargas**