



**UNIVERSITAT
JAUME I**

Trabajo Fin de Grado

**LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL AMBITO URBANISTICO.
ESPECIALIDADES EN SUELO NO URBANIZABLE. LA
LEGALIZACION DE OBRAS SIN LICENCIA EN LA NORMATIVA
URBANISTICA**

Presentado por:
David González Martínez

Tutor/a:
Carlos Castelló Grañana

Grado en Criminología y Seguridad

Curso académico 2022/23

RESUMEN

El presente trabajo incide fundamentalmente en la situación generada por el tradicional déficit normativo en la conservación del medio ambiente y en las consecuencias que genera la falta de control administrativo sobre las construcciones ilegales, aspectos que pretende solventar la actual legislación urbanística de la Comunidad Valenciana.

Ello exige abordar las diferentes potestades administrativas reconocidas a las Administraciones públicas en materia urbanística, con especial incidencia sobre las potestades sancionadoras y de restablecimiento de la legalidad, así como sobre la regulación normativa de las infracciones y sanciones por la comisión de ilícitos administrativos.

Aunque en toda edificación coexisten características específicas, se ha hecho hincapié en el suelo no urbanizable, categoría de suelo en la que se exigen unas condiciones edificatorias más estrictas por razones ambientales y paisajísticas, lo que en ocasiones avoca a la demolición y a la restauración a la situación anterior cuando se carece de licencia o autorización administrativa o no se ajustan las obras a las condiciones impuestas por ellas. A tal efecto, existe en nuestra Comunidad Autónoma un organismo especial para la conservación del suelo rústico como es la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

Otro aspecto a destacar para paliar los efectos de la proliferación de viviendas y núcleos residenciales ilegales y asegurar la sostenibilidad ambiental y urbanística es la regulación valenciana de la minimización de impacto e integración paisajística, en cuanto medidas complementarias que deben conciliarse con un adecuado tratamiento administrativo del delito contra la ordenación del territorio, dado que su detección en sede municipal es fundamental para derivar las actuaciones a la jurisdicción penal competente.

Palabras clave: disciplina urbanística, medio ambiente, restauración, Comunidad Valenciana

ABSTRACT

The present work has as a point of interest the conservation of the environment in general due to the lack of regulation and control more concrete and pacific on the consequences of a construction over time by the competent authorities, focusing on the Valencian Community.

To do this, starting with the Powers of the different administrations that have to do with urban planning, with emphasis on the sanctioning part, which is where the violations are collected and, consequently, the penalties that entail even reaching the demolition and restoration of the landscape.

Although all buildings have their specific characteristics, special emphasis has been placed on land not for development, and special requirements must be met to be able to build or construct in protected areas and, if these requirements are not met or if the required license has not been obtained, the demolition and restoration of the area to its former landscape may be ordered. For this purpose, a special department for the conservation of the most characteristic areas of the Autonomous Community has been created by the Valencian Territorial Protection Agency.

Finally, and to finish this work, and given that too much time has passed in the regulation and conservation of environmental spaces and the great proliferation of unlicensed constructions in the Valencian Community, we try to minimize the damage that could be generated by adapting everything built to meet a series of requirements or measures for landscape integration on land.

Keywords: urban discipline, environment, restoration, valencian community

EXTENDED SUMMARY

The purpose of this work is to see the entire process that is needed or carried out, depending on the circumstances when they are committed, either administrative offenses or criminal offenses in reference to urban regulations, or sanctions in which an economic sanction as well as the demolition and replacement of the area to its original state.

For this, the same, emphasis has been placed on the Valencian Community in terms of the competent administrations in the matter, such as the procedure that is carried out from the moment it is known, as well as the specific legislation in relation to the construction and land occupation in the aforementioned Valencian Community.

t must be taken into account, first of all, that there are two administrations that regulate or have the power to do so: the local administration or municipalities and the regional administration through, as we will see later, it is done through the creation of the Valencian Agency for the Protection of the Territory.

To this end, the administrations are empowered to exercise the power to impose sanctions, since this is established by the Spanish legal system, as long as they comply with established principles and guarantees. In this way, said procedure will have a series of procedures in which, on the one hand, the investigation phase will have to be separated from the sanctioning phase, that is, the instructor who will be determined by regulation will have to be informed of several basic concepts. to start it as identification of the offenders, facts or reasons for the infraction, identification of the instructor. Said procedure will end when the offender assumes his guilt and proceeds to pay the imposed sanction or, where appropriate, restores everything to its previous state.

In this way, the Administrations will have the power to verify that all acts, activities and operations are regulated at the level of the Valencian Community by the Consolidated Text of the Law on Territorial Planning, Landscape Urbanism, having, therefore, the ability to intervene in any municipality of the Valencian Community, even allowing for the request for collaboration from other entities in inspection tasks.

As previously mentioned, in the TRLOTUP the infractions that are included in the aforementioned text are classified into three types, minor, serious and very serious. Said infractions will carry a sanction depending on the type of infraction and that, as a general rule, will carry an economic sanction that will be from €300 to €1.5 million depending on the type of infraction committed, regardless of the type of infraction that has been committed. where they will include the mitigation or aggravation by the offender.

However, the financial penalty could also entail the restitution of the replacement of the building or occupation to its original or primitive state, the cost being the responsibility of the offender. In addition, there is the possibility that the sanction entails a disqualification from working as a developer for a period of 1 to 4 years.

The prescription of both the infractions and the sanctions will vary according to the seriousness of the fact, being the very serious and serious ones after 4 years and the minor ones one year after the commission of the infraction carried out or the sanctioning file has been initiated.

However, regarding the sanctions to be imposed, there are a series of rules included in the legal system such as that they will be imposed even when precautionary measures are requested, the reduction of 50% for prompt payment before the resolution of the file, as well as taking the value of what was built up to the infraction to determine the sanction.

The second point of which this work consists, the specialty of undeveloped land (SNU) will be developed.

In the first place, it will begin by talking about the types of land that the competent legislation on the matter includes and they are urban, developable and non-developable land. Within the latter, we can find two sub-slopes that will be the common one and the special protection one in which works and facilities could be admitted as long as they are compatible with conservation, protection and improvement of the protected environments of a certain area so as not to cause landscape damage. It must be taken into account that in the Valencian Community there are areas of high environmental value.

As previously mentioned, there are acts or facilities that can be authorized on non-developable land, such as those buildings or facilities that are complementary to agricultural activity, and must meet a series of requirements and always subject to authorization. Likewise, for when there are animals both for private use or commercial use. Another serious authorization for isolated and family homes meeting a series of requirements such as having to have the supply of minimum services such as drinking water or wastewater treatment. In addition, also those tertiary or service activities whenever they are related, among others, to tourist establishments and restaurants, recreational centers, sports centers that are dedicated to active and adventure tourism.

However, the actions by the Administrations must be regulated within the urban planning legislation. Even when it is granted by a different administration, the corresponding City Council must be informed that it meets the conditions for the exploitation of the activity. It should be noted that, in the case of actions promoted by individuals, they will be subject to a municipal license or a declaration of community interest.

Said declaration will attribute some uses and exploitations in the rural environment and must be motivated, and must be justified by assessing said activity in another type of soil that is less harmful to the environment, and must present a classification and qualification, although there is the possibility of some exception such as when, expressly, the exemption of said declaration is declared due in part to the fact that it presents rural characteristics in terms of demographic, social criteria. In this way, as it is an activity and even if it is within the framework of a declaration of community interest, some fees must be paid, which will be in proportion to the value of the work carried out, provided that they are not charitable-assistance activities.

One of the important factors in terms of infractions in the urban area is knowing how to distinguish if it is an administrative infraction or, on the contrary, knowing if it is a crime cataloged in the Spanish penal code. The border will be in carrying out a work on undeveloped land without a license or authorization and that is classified as a crime against land use planning. It means that when the Administration is aware that it could be a crime, it will refrain from following the procedure until there is a final judicial resolution, with a prison sentence of 1 to 6 years or a fine of 12 to 24 months. Likewise, the administration will also notify the Public Prosecutor's Office when the offender, knowing that he has to re-establish the order to return the ticket prior to the start of the building, ignores it.

Nevertheless, a legal person or a public official that grants licenses, or any other document knowing its illegality, would also commit a crime.

Consequently, in order for it to be classified as a crime, a series of circumstances must be met, such as that the building is newly built and that the fixing of what is built is fixed to the ground and with a view to lasting over time regardless of the final use or destination.

Given that what is being attempted is to control and regulate the proliferation of illegal or unauthorized housing that has been built over time, the Valencian Community has created the Valencian Agency for Territory Protection created in 2021. Said Agency, It will have full legal personality, its own assets and treasury. It will be attached to the Ministry of Territorial Policy. Therefore, its purpose will be to exercise the power of the Autonomous Administration in urban discipline when dealing with serious and very serious infractions and they are carried out on non-developable land, regardless of whether it is common or protected.

In order to join said Agency, the municipalities must request it with the adhesion agreement and it must be ratified by the Plenary of the City Council by an absolute majority, and ratified by the Agency itself later, publishing it in the Diari de la Generalitat later, having the power to process the procedures produced as of August 20, 2014.

Among the functions of the Agency is the inspection, initiation, processing and resolution and execution of the procedures for restoring urban legality in the Valencian Community.

Said Agency will be made up of a board of directors made up of a regional secretary as well as 8 members, 4 of which are represented by the participating municipalities and 4 elected by the Generalitat itself and 1 by each provincial council. With regard to the secretary, it will be an official of the A1 group of the Generalitat.

The agreements that are taken in said Agency may be by simple majority, when they meet in second call.

In the last part, it deals with the measures for the restoration of the legality of works without a license or authorizing title in the Valencian Community, as well as the measures for the restoration, the procedure to reestablish the legality, including the suspension of the restoration order and the creation of a procedure that tries to alleviate or minimize the impacts that occur on undeveloped land. In the same way, we find the measures that are adopted for landscape integration and, finally, other legalization techniques with specific requirements.

Thus, when there is knowledge of an infraction in terms of urban discipline, you must, first of all, initiate a file for the restoration of legality, which is prior to the sanctioning procedure, to legalize what has been built or, for the contrary, its demolition. The procedure will consist of three phases that will be, firstly, the precautionary phase in which up to four cases can be differentiated, such as works built without a license or not complying with the license, acts in progress

without urban authorization, the requirement of legalization in the event of having been paralyzed and the works finished or completed without a license. The second phase is the restoration phase and the last one is the post phase.

Regarding the second phase of legalization, it will end with a series of measures such as the demolition of what was built and, in the event of illegal demolition, rebuilding it to its original state. If it were the case that it was an activity, basic services such as electricity and water must also be terminated, and all this must be reported, according to the measure adopted, to the property registry.

Regarding the restoration procedure, a period of two months will be given to obtain the legalization license, proceeding in case of administrative silence not presented, giving another period of 10 days for the offender to allege what he considers appropriate and, in unfavorable case, the demolition of the built being the charge of it to offender. Said procedure will start in two situations, the first being when legalization has not been required, and the term ends, said process will begin the day after. The other situation is when it has been requested, it will start counting the day after the refusal due to its resolution.

As in any procedure that emanates from the administration once it has been instructed, and before the resolution proposal, the offender will be given a period to allege as many actions as necessary, such as documentation, photographs in the hearing process. Said legality procedure will be established with a period of one year to resolve it and, when it is processed by the city council where the illegality was committed, it will be the mayor. If the restoration is positive, the urban planning license must be obtained, having to comply with the application protocols, that is, request it, pay fees, carry out a project, except for minor works in accordance with the law.

However, it may be the case that the restoration order is suspended, there must be a firm resolution through administrative channels, and it can occur due to two circumstances: the first is that there is a general urban plan pending approval and, on the other hand, when the interested party has made the payment of 50% of the payment of the replacement actions.

With the proliferation of buildings over time with little control by the Administrations, and with it the deforestation of natural sites and the environmental impact that this entails, an impact minimization procedure has been created in the which, it is a matter of alleviating or mitigating the negative impacts that buildings and constructions produce on the territory and the environment, especially in areas classified as non-developable land for the regularization of constructions carried out before the legislation of the year 2014 and that are supposed to there are more than 300,000 homes in this situation throughout the Valencian Community.

To regulate such constructions, there are two minimization procedures. On the one hand, we have the Individualized Situation Declaration and on the other hand there is the Special Plan for regularization of housing, which is a collective procedure, and which is approved by the Generalitat Valenciana itself and

processed by the City Council of where the building is located. Population density should be considered to know what type of procedure should be applied.

From the foregoing, when proceeding to file a minimization procedure, it will implicitly suspend the files for the restoration of legality and execution of the orders issued.

When said procedure is processed, the interested party will proceed to request the mandatory works license to legalize it and as well as the completion of all the attached documentation for their application and must provide a certificate of completion of work when finished.

However, it must be considered when this is under criminal jurisdiction and when a sentence has been handed down and, depending on the case, the stoppage of demolition could be requested.

Likewise, another aspect for the legalization of works without a license would be the measures that would be provided for landscape integration regardless of whether they are for residential, tertiary, or industrial use.

To finish this part, we find other legalization techniques that would be those that, due to their characteristics or their purpose, need to be built in a special area outside urban land, such as poultry livestock facilities. For this, they must present a project that includes corrective measures of an environmental, landscape and, if necessary, animal welfare nature.

There is the possibility that there are isolated buildings without a license built before the year 1975 and it will be stated that they do have a license and continue to have the same typology and use to this day, having, therefore, adequate conservation.

Another possibility of obtaining the license is the one that exists when a work is carried out, but on urban land or developable land and that a building existed before August 20, 2014, where simply a responsible declaration will suffice if said land is not cataloged, that is, to carry out a larger work.

In short, it is about giving a global vision of those who are competent to regulate and control construction in the Valencian Community, including everything concerning so that they can act by giving special vigilance to undeveloped land because it is, in principle, more sensitive areas due to its influence on the environment and, therefore, give it, if possible, the mechanisms to provide already built buildings with legality as long as the environment and landscape value are respected.

INDICE

1.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

1.1. CLASES DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS. ESPECIAL INCIDENCIA A LA POTESTAD SANCIONADORA.

1.2.-REGIMEN JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1.3.-COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL AMBITO URBANISTICO: EL TRLOTUP

1.4.-LA INSPECCION URBANISTICA

1.5.- REACCION ADMINISTRATIVA ANTE LA ACTUACIÓN ILEGAL

1.6.- TIPIFICACION DE INFRACCIONES URBANISTICAS

1.7.-TIPOS DE SANCIONES

1.8.-LA PRESCRIPCION DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

1.9. REGLAS PARA LA GRADUACION DE LA RESPONSABILIDAD DETERMINACION DE LAS SANCIONES, PAGO ANTICIPADO Y REBAJA DE SANCIÓN

1.10. SUJETOS RESPONSABLES

1.11. ADMINISTRACIONES COMPETENTES EN MATERIA SANCIONADORA

2.-ESPECIALIDADES DEL SUENO NO URBANIZABLE (SNU)

2.1.-CLASES DE SUELO: EL SUELO NO URBANIZABLE.

2.2.- AUTORIZACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE

2.2.1.- ACTUACIONES POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS TERRITORIALES

2.2.2.- REGIMEN GENERAL DE LA DECLARACION DE INTERES COMUNITARIO

2.3.- EL DELITO URBANISTICO

2.4.-. LA AGENCIA VALENCIANA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO

3.-LA LEGALIZACION DE LAS OBRAS SIN LICENCIA O TITULO HABILITANTE O SIN AJUSTARSE A SU DETERMINACIONES EN MATERIA URBANISTICA

3.1.- MEDIDAS PARA LA RESTAURACION DE LA LEGALIDAD

3.2.- REGIMEN DE LA LEGALIDAD FUERA DE PLAZO

3.3.- PROCEDIMIENTO DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD

3.3.1.- SUSPENSION DE LA ORDEN DE RESTAURACION

3.4.-LA MINIMIZACION DE IMPACTO

3.5.-MEDIDAS PARA LA INTEGRACION PAISAJISTICA

3.6.-OTRAS TECNICAS DE LEGALIZACION

4.- CONCLUSION

5.-BIBLIOGRAFIA

6.-ANEXOS

1.-LAS POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Según viene recogido en la R.A.E (Real Academia de la Lengua) se entiende como Potestad, en una de sus diferentes definiciones “Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo”.

Por consiguiente, este concepto de potestad se refleja directamente en todas las áreas del derecho, y en particular en la máxima norma española, la Constitución Española (artículo 66.2). Así, la propia CE distingue las diferentes clases de Administraciones Públicas estableciendo inequívocamente su plena sujeción a la Ley y al Derecho. En España se distinguen 3 clases de administraciones siendo éstas, la Administración Central, la Administración Autonómica y la Administración Local.

Dichas potestades son, en definitiva, herramientas que nuestro sistema jurídico pone a disposición de las distintas Administraciones Públicas. Por tanto, la definición concreta de potestad en cuanto a la Administración sería la Facultad de actuación reconocida por el ordenamiento jurídico a los órganos de las Administraciones Públicas”, siendo atribuida por ley y estando, por tanto, sometida al principio de legalidad siendo recogida en el artículo 97 de la CE.

La legislación española regula las distintas potestades reconocidas a las Administraciones Públicas, ya sean municipios, provincias y las islas¹, según se infiere del artículo 4 de Régimen Local, 7/185 Ley de Bases de Régimen Local, con la última modificación operada por Ley en el año 2021.

Entre las clases de potestades administrativas, en primer lugar, merecen mención las potestades reglamentarias y de autoorganización, que son aquellas facultades de organización interna que ostentan las Administraciones en el ámbito de sus competencias para el cumplimiento de sus fines.

Por su parte, la potestad tributaria y financiera podría definirse como aquella facultad o capacidad de la Administración para organizar su sistema de ingresos y gastos por razones de interés general, derivándose alguna potestad como puede ser la creación

1 Artículo 4 de la Ley 7/1985 de 2 abril de Bases de Régimen Local actualizada el 29/12/2021

de la potestad normativa, de gestión o de gozar de unos derechos sobre los ingresos recaudados.

Seguidamente nos encontramos con las potestades de programación o planificación, la expropiatoria de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

También se reconoce a la Administración la potestad de presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, así como la revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

Por último, y no menos importante en la potestad de ejecución forzosa y sancionadora, que faculta a la Administración a interponer sanciones ante la comisión de una infracción administrativa, incluyendo las garantías del procedimiento sancionador y sus principios, reglas y garantías.

La potestad sancionadora que ostenta la Administración es una manifestación manifiesta del ius puniendi reconocido al Estado, y también a los mismos Tribunales cuando dicha infracción pudiera ser constitutiva de delito.

En este contexto, cualquier sanción debe respetar el principio de legalidad teniendo como fin un único fin público objetivo. Dicho principio de legalidad que ostentan las Administraciones viene recogido en el artículo 25 de la Ley 40/2015 (Ley de Régimen jurídico del Sector Público) y en la Ley 39/2015 (Ley Procedimiento Administrativo Común), en cuyo articulado se infiere que no puede existir infracción ni sanción si no existe un reconocimiento previo en una norma con rango de Ley.

Todo ello debe entenderse sin perjuicio de las especificidades relativas a las Entidades Locales, que además de la normativa de régimen general les resulta aplicable su legislación especial.², recogido LBRL en la que entre otras particularidades se define aquellos órganos que tienen atribuidas expresamente las competencias inherentes al ejercicio de las diferentes potestades administrativas.

1.1.- CLASES DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA POTESTAD SANCIONADORA

Para entender el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas es necesario conocer los principios básicos que establece nuestro sistema jurídico. Un principio fundamental es el principio de legalidad, concordante con el artículo 25 de la CE y el Título XI de la LBRL, que posibilita a las entidades locales tipificar mediante las

2 TITULO XI Ley 7/1985 de 2 abril Bases de régimen Local

Ordenanzas municipales las infracciones y sanciones respetando el régimen jurídico de las normas jerárquicamente superiores. Otros principios son el principio de irretroactividad, el principio de tipicidad, principio de responsabilidad, principio de proporcionalidad, principio de prescripción y el principio de non bis in ídem.³

De este modo, nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de realizarse no constituyan delitos, falta o infracción administrativa, sin perjuicio de un ulterior desarrollo reglamentario que introduzca especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones” para una mejor comprensión de las conductas o hechos,⁴ y que en ningún caso podría tipificar nuevas infracciones ni alterar ni la naturaleza ni los límites establecidos en la propia Ley.

El principio de irretroactividad, por su parte, presupone que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de realizarse no sean constitutivas de sanción.

Por lo que respecta al principio de responsabilidad, cabe señalar que es esencial que concurra CULPA, bien sea la intencionalidad (Dolo) o de una imprudencia (Negligencia). No obstante, cabe la posibilidad de que la sanción no recaiga exclusivamente en una sola persona, reconociendo la posibilidad de extender dicha responsabilidad a otros intervinientes en la conducta lesiva, como viene recogida en la LRJSP recogiendo estos supuestos:⁵

1.- Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria...”

2.- Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.

3.-Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellos dependan o estén vinculadas.”

3 Artículos 25 al 31 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre

4 Artículo 27.3 Ley 40/2015 Ley Régimen Jurídico del Sector Público

5 Artículo 28 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre

Así, el marco jurídico necesario para que la Administración imponga sanciones administrativas es el siguiente:

1.- La potestad sancionadora está sujeta al principio de legalidad y es necesaria, por consiguiente, la necesaria norma con rango legal.

2.-Dicha imposición deberá respetar los derechos de defensa que vienen recogidos en la propia CE⁶.

3.-La Administración no podrá imponer sanciones que impliquen privación de libertad.

4.- Existe reconocido un control a posteriori por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

1.2.-REGIMEN JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Todo procedimiento administrativo, y en particular el procedimiento sancionador, debe ajustarse a un iter procedimental y a unos principios y garantías de ineludible cumplimiento para imponer una sanción. El procedimiento sancionador, en esencia, presupone un conjunto de trámites iniciados de oficio en los que resulta necesario separar la fase de la instrucción de la fase sancionadora (artículo 63 LPAC) y establecer una fase probatoria y otra resolutoria, siendo el órgano competente para iniciar el mencionado procedimiento aquel que determine las normas reguladoras del mismo.

Para ello, se deberá poner en conocimiento del instructor del procedimiento todas las actuaciones previas que se hubieran practicado, a los efectos de que éste practique adecuadamente la fase instructora, notificando todos los trámites al presunto infractor respetando en todo momento el principio de presunción de inocencia emanado de la CE. Según viene regulado en el artículo 64 de la LPAC, en dicho acuerdo de iniciación deberá tener recogido varios aspectos, cómo son:

- a) La identificación de la persona o personas presuntamente infractoras.
- b) Los hechos o motivos para la iniciación del mencionado procedimiento, así como su calificación y las mencionadas sanciones que pudieran corresponder.
- c) Identificación del Instructor, así como del secretario y el motivo, si fuera el caso, del motivo de recusación.
- d) El Órgano competente para la resolución del procedimiento.

⁶ Artículo 24 CE de 1978

Un aspecto que destacar es que el procedimiento se iniciará siempre de oficio separándose las fases en la que consta que son la instructora y la sancionadora, debiéndose abstenerse de iniciar nuevos procedimientos en caso de que el infractor continúe de forma continuada salvo que se haya dictaminado una resolución sancionadora con carácter ejecutivo. Dicho procedimiento sancionador, se dará por finalizado en tanto en cuanto el infractor reconozca la responsabilidad de los hechos y se proceda a imponer la sanción que proceda siempre que la sanción sea pecuniaria o en su caso que sea pecuniaria y no pecuniaria, pero haciéndose cargo del pago voluntario hasta de la resolución del procedimiento. Por lo que respecta en materia urbanística, no se terminara el procedimiento en este punto ya que quedaría, en caso necesario, a la reposición de la situación anterior de producirse la infracción o la indemnización por los daños causados, aunque sí que se favorecería con el 20% de reducción de la sanción propuesta, estando condicionada a la renuncia de las acciones de acciones posteriores por vía administrativa.

En ocasiones, fundamentalmente en el ámbito urbanístico, en la instrucción de procedimientos por infracciones urbanísticas o contra la ordenación del territorio que pudiera ser constitutivo de delito, el órgano competente para imponer la correspondiente sanción deberá remitir el expediente al Ministerio Fiscal, lo que exigirá la paralización del procedimiento administrativo mientras no haya pronunciado el Ministerio Fiscal. En caso de que se determine la responsabilidad penal, no será posible la reanudación de la vía administrativa sin perjuicio de las medidas de reposición de la situación anterior a la infracción.

1.3.-COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL AMBITO URBANISTICO: EL TRLOTUP

Como recoge la CE en su artículo 148.1.3, las Comunidades Autónomas ostentan competencias en materia de “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”. Ello no excluye el reconocimiento al Estado de la regulación de las condiciones básicas del derecho a la propiedad, los supuestos indemnizatorios y la valoración del suelo, como se infiere de las sentencias 61/1997 y 164/2001⁷ del Tribunal Constitucional al indicar que la legislación autonómica ha de integrarse con aquellas otras emanadas del Estado con especial o puntual incidencia sobre la materia urbanística. La propia STC 61/1997 marcó un hito en nuestro sistema de fuentes urbanístico al derivar en las CCAA la

⁷ STC 61/97 de 20 de marzo

competencia exclusiva para regular íntegramente el urbanismo, superando la concepción anterior (declarada inconstitucional) según la cual el Estado se arrogaba en exclusiva competencias en materia de gestión, planeamiento y disciplina urbanística, aplicables en todo el territorio nacional. Con el nuevo sistema de fuentes cada CCAA es competente para establecer su propia regulación integral del Urbanismo.

La Comunidad Valenciana ha asumido esta competencia constitucional en su artículo 49.9 de su Estatuto de Autonomía⁸, relativo a la ordenación del territorio y litoral, el urbanismo y la vivienda. Como consecuencia nuestra Comunidad dictó en su día la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje⁹ de la Comunidad Valenciana, en adelante LOTUP, en la que se delimitan los usos y obras autorizables en función a las características del territorio y el régimen sancionador ante la trasgresión de la legalidad urbanística. No obstante, tanto la LOTUP como su reforma del año 2019 fueron derogadas en el año 2021 por el Real Decreto del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, urbanismo y paisaje, en adelante TRLOTUP, incidiendo como objetivo primordial en la ordenación del territorio, la actividad urbanística y la conservación del medio natural, asumiendo las nuevas premisas del lenguaje inclusivo y de género. Se trata de una norma esencialmente integradora, que recoge gran parte del contenido de la anterior LOTUP sin perjuicio de recoger determinadas especificaciones para vencer alguna de las disfunciones normativas de la anterior legislación.

Al amparo de dicha normativa se entiende por disciplina urbanística aquella rama del derecho que regula las técnicas y potestades administrativas que deben aplicarse ante la contravención del ordenamiento jurídico urbanístico.

Una de las singularidades del TRLOTUP es que reconoce en su artículo 286 a las entidades locales potestades de restauración y sancionadoras en materia de disciplina urbanística, salvo en aquellos supuestos cuya trascendencia exceda del interés local y concurra inactividad o dejadez por parte de los Ayuntamientos, en cuyo caso se faculta a la Generalitat para actuar por sustitución ante infracciones graves o muy graves.

8 L.O. 5/1982 de 1 de Julio por el que se aprueba el Estatuto Autonomía de la Comunidad Valenciana

9 Decreto Legislativo 1/2021 de 18 de junio del Consell

1.4.-LA INSPECCION URBANISTICA

Se entiende por inspección urbanística como la capacidad o la potestad que tienen las Administraciones a través de sus órganos competentes, para la comprobación de que todos los actos, actividades y operaciones están sometidos o se ajustan a la normativa urbanística en materia de edificación y utilización del suelo.

En lo que respecta a la Comunidad Valenciana, la inspección urbanística viene recogida en el Capítulo V del Título Único del Libro III de TRLOTUP.

En concordancia con el artículo 9.2 Ley de Estatuto Básico del empleado Público ¹⁰ y el artículo 290 del TRLOTUP se concibe que el personal adscrito a la inspección urbanística deberá ser empleados o funcionarios públicos, ya que, cuando ejerzan dicho cometido, tendrán carácter de agente de la autoridad.

Por tanto, la función inspectora se desarrollará por los diferentes municipios de la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de la intervención bajo determinadas circunstancias de los Agentes de la Generalitat. No obstante, los Ayuntamientos podrán solicitar la colaboración a otras entidades y organismos en sus tareas de inspección, que podrán solicitar de las administraciones municipales cuantos datos y antecedentes fueran de especial importancia y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado prestaran colaboración cuando sean requeridos para ello.

Cuando la competencia sea municipal, la inspección se realizará bajo la superior autoridad del órgano que se designe según la LBRL, reconociendo esta facultad al alcalde, la junta de Gobierno o el Pleno. En cuanto a la Generalitat, esta se ejercerá bajo la superior autoridad del órgano de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

Hay que tener en cuenta dos apartados importantes en la inspección urbanística. Por un lado, estará el personal inspector que, como ya se ha comentado antes tendrá carácter de "Agente de la Autoridad" y que tendrá plena capacidad para recabar toda información y documentación que precise de cualquier actuación urbanística. Y, por otro lado, y así se recoge en el mencionado TRLOTUP en su apartado 6 del artículo 290, las actas de inspección urbanística. En ellas se reflejará el contenido y la presunción de veracidad de cuando se recoge en ellas. Por lo que respeta al contenido, esta deberá constar, con carácter general, la fecha y lugar de donde se rellene, la identificación de

10 R.D.L. 5/2015 de 30 de octubre Ley Estatuto Básico del Empleado Público

las personas que en ese momento se encuentren, tanto la unidad inspectora como de los propietarios o personas que designen, una descripción de los hechos de los que hubiera dado lugar la inspección, así como las medidas cautelares o relevantes que se hubieran tomado en ese momento.

1.5. REACCION ADMINISTRATIVA ANTE LA ACTUACIÓN ILEGAL

Cuando la Administración detecta actos ilegales procederá a la restauración del ordenamiento jurídico que contravengan el orden urbanístico infringido, así como cualquier alteración física que se haya podido producir por la ilegalidad realizada. Para ello, se procederá al inicio de los procedimientos de suspensión y la anulación de actos por si pudiera haber algún atisbo de legalidad donde poder ampararse la actuación ilegal.

Otra acción que realizará la Administración para poder garantizar la protección de la legalidad urbanística es que alcanzaran a terceras personas adquirentes de los inmuebles que fueran el objeto del inicio de las medidas de la mencionada ordenación urbanística. De todo ello, los órganos competentes deberán de dar cuenta al registro de la propiedad a los efectos de su inscripción como se menciona en el apartado 3 del artículo 250 TRLOTUP.

1.6.-TIPIFICACION DE LAS INFRACCIONES URBANISTICAS

Aunque como bien ya se ha comentado anteriormente que las infracciones vendrán recogidas en las diferentes normas de las diferentes CCAA siempre habrá que respetar lo dispuesto en la LPAC y la LRJSP. En este sentido y según viene recogido en la norma autonómica de la Comunidad Valenciana TRLOTUP en su Capítulo III del Libro III indicando una parte general (artículos 264 al 279) y una parte específica (artículos 280 al 285) en el que se especifica de modo más concreto cada infracción, teniendo en cuenta, en primer lugar, que, cuando concurren infracciones por mismo hecho, que se recoja en distintas leyes protectoras del territorio, urbanismo, paisaje de los recursos naturales o del patrimonio histórico siempre se aplicará la sanción más severa prevista.

Dicho este Preámbulo, las diferentes infracciones urbanísticas recogidas en el mencionado Texto se clasifican en tres tipos, reuniéndose, las infracciones y sanciones se clasifican en su capítulo III del TRLOTUP en su SECCIÓN I, del Libro III (artículos 264 al 285).

En primer lugar, se recogen las infracciones muy graves (artículos 280 y 281) que serán aquellas acciones u omisiones que constituyan algún incumplimiento de las normas urbanísticas relativas al uso del suelo y construcción que afecten a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos o al suelo no urbanizable protegido. Así mismo, serían infracciones también muy graves las parcelaciones ilegales pendientes de calificación o de que dicho planteamiento no lo autorice.

En segundo lugar, están las infracciones graves (artículos 282 al 284) que serán aquellas acciones u omisiones que constituyan el incumplimiento de las normas relativas a la parcelación, aprovechamiento urbanístico, edificabilidad, uso de suelo, altura o de la edificación de estas en exceso del aprovechamiento subjetivo (utilidad de un suelo a efectos de su edificabilidad) sin haber cumplido las condiciones de gestión urbanística exigible. Asimismo, también será una infracción grave el incumplimiento culpable por el agente urbanizador de los compromisos asumidos con la administración o las personas propietarias, salvo cuando el incumplimiento de los plazos no sea superior a un tercio de lo establecido.

Por último, se recoge las infracciones leves las que se recogen en el mencionado Texto Refundido (artículos 285) y no tengan el carácter de graves o muy graves y, en todo caso, la ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia y orden de ejecución cuando sean legalizables.

No obstante, se deberá interpretar dicho régimen sancionador recogido en el TRLOTUP con los preceptos de la Ley del Sector Público (en adelante LSP) así como con la LPAC.

1.7.-TIPOS DE SANCIONES

Las sanciones en las que se pueden incurrir por la comisión de infracciones urbanísticas en la Comunidad Valenciana vienen recogidas en el artículo 266 y será:

- Multa
- Inhabilitación para asumir la condición de Agente urbanizador por un plazo de no superior a cuatro años.
- Inhabilitación para ser concesionario o contratista por un periodo no superior a cuatro años.

Como normal general, las sanciones serán una multa económica, es decir, una multa de 300 a 3000€ dependiendo si existen circunstancias agravantes o atenuantes. Para ello, se deberá tener en cuenta, primordialmente, la gravedad de la infracción a la

reiteración por parte desde la persona sancionada y del grado de culpabilidad de cada una de las personas infractoras.

En cuanto a las sanciones graves la cuantía económica variara entre los 3001€ y los 30.000€. Por lo que respecta a las infracciones muy graves las cuantías oscilaran entre los 30.001€ al millón y medio de euros.

Así, serán circunstancias agravantes de la responsabilidad de las personas infractoras cuando se reincida. Se entenderá que una persona es reincidente cuando, en el plazo de 4 años siguientes a la notificación de una sanción cometa una infracción del mismo tipo. Otra circunstancia será utilizar la violencia o coacción del infractor sobre autoridad o funcionario o funcionaria publica encargado de la legalidad urbanística. En tercer lugar, será otra circunstancia agravante la falsificación de documentos o alterar los supuestos de hecho.

En cuanto a las circunstancias atenuantes que pueden ser cometidas por las personas infractoras serán, entre otras:

- a) Acreditar la falta de intencionalidad en la gravedad del daño a los intereses públicos o privados afectados.
- b) Proceder a la reparación del daño o adoptar medidas que vayan encaminadas a ello siempre y cuando sea antes del inicio del expediente sancionador.
- c) Proceder a la paralización o suspensión de las obras cuando sea requerido por la Autoridad hasta que se legalice o se autorice.

No obstante, se deberá tener en cuenta que cuando la suma de la sanción impuesta y el coste de las actuaciones de reposición de los bienes para devolverlas a su estado original o primitivo sea inferior al beneficio obtenido, se procederá a aumentar la cuantía hasta alcanzar su valor, ya que, en ningún caso, el resultado de una infracción pueda suponer un beneficio económico para el infractor.

Pero no sólo existe la multa, como se ha visto hasta ahora, sino que además se podrá solapar incluso con los siguientes supuestos, como puede ser:

- Suspensión de los actos de edificación o uso del suelo. Esto sucede cuando se realizan las obras sin permiso u orden de ejecución. Dicha suspensión podrá ser ordenada por el Ministerio de la Vivienda o por la Autoridad municipal y, el

responsable contará con un plazo de 2 meses desde la notificación para regularizar y ajustar las obras a la normativa.

- Paralización de la obra- Se realizará cuando sea una infracción urbanística grave.
- Demolición- Se realizará cuando el responsable no haya solicitado la mencionada licencia o las obras no se corresponden a la licencia concedida. Dicha demolición correrá a cargo del infractor.

Como se ha visto hasta ahora, la sanción tipo es la multa. No obstante, se recogen otros tipos de sanciones como es la inhabilitación para asumir la condición de Urbanizador por un tiempo no superior a cuatro años. Dicha sanción, no impedirá o no tendrá perjuicio de la multa que en cada caso corresponda a la infracción cometida que, mediando desobediencia o engaño incumpla con los compromisos tanto con la Administración como a los interesados, exceptuando, los plazos en los que se acuerden la finalización de la obra. De ello, se dará cuenta y se publicara en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana siendo de obligado cumplimiento en toda la Comunidad, debiendo, por tanto, los órganos administrativos que adopten dicha sanción dar conocimiento a la Conselleria competente en materia de urbanismo que, a su vez tendrá creado un Registro donde harán constar todas las resoluciones que indiquen. A su vez, se dará cuenta la Registro Oficial de Contratistas y Empresas Calificadas de la Comunidad Valenciana.

Por último, nos encontramos con la Inhabilitación para ser concesionario o subcontratista de obras de urbanización por un tiempo no superior a cuatro años y siguiendo los mismos parámetros que para el urbanizador teniendo que dar cuenta la Administración a la Conselleria competente para ser anotado en el Registro de resoluciones de inhabilitación.

1.8.- LA PRESCRIPCION DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Hay que tener en cuenta que es importante conocer cuándo finalizan las prescripciones para saber todos los derechos de las partes en el Procedimiento Administrativo Sancionador principalmente, la gravedad de estas y la legislación aplicable, y, como se ha comentado anteriormente, bien recogido en su artículo 270 del TRLOTUP, como norma general las infracciones graves y muy graves prescribirán a los 4 años y las infracciones leves al año. Dicho plazo de prescripción contara desde el momento de cometerse la infracción o, en su defecto o fuera desconocida, desde el momento en el que se pudiera iniciar el procedimiento sancionador.

Hay que señalar que, en el caso que la infracción sea continuada, dicho plazo comenzará a partir de la finalización de la actividad o al último acto de dicha actividad se consuma. Cabe señalar que los actos de parcelación ilegal se consideraran infracciones continuadas. Así, se entiende como infracción continuada, como la” realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejante precepto¹¹ administrativo en ejecución de un plan o aprovechando idéntica ocasión”.

En cuanto a la prescripción de las sanciones, éstas tendrán las mismas que las infracciones, es decir, las sanciones graves y muy graves prescribirán a los cuatro años y las sanciones leves al año. Dicho plazo, empezará a contar desde el día siguiente en el que adquiera firmeza la resolución por la que es impuesta.

Por lo que respecta a la Comunidad Valenciana y recogida en el TRLOTUP, el plazo de prescripción de una infracción urbanística comenzará a contar desde el momento en que se cometa la mencionada infracción o se haya iniciado un expediente sancionador. En la Comunidad Valenciana prescriben a los 4 años y las leves al año.

1.9. REGLAS PARA LA GRADUACION DE LA RESPONSABILIDAD, DETERMINACION DE LAS SANCIONES, PAGO ANTICIPADO Y REBAJA DE SANCION

Como norma general y según se recoge en el artículo 273 de TRLOTUP en su apartado la sanción a imponer será en su grado medio, siempre que no concurren circunstancias atenuantes o agravantes. Por lo que respecta a las sanciones a imponer con circunstancias atenuantes, la sanción será en su grado mínimo. En cuanto a si se produjeran circunstancias agravantes, la sanción sería en su grado máximo.

Dichas reglas, recogidas en el artículo 274 del TRLOTUP indica las reglas que se deberán tener en cuenta para la graduación de la sanción, como son:

- a) Las multas por las infracciones cometidas se mantendrán con independencia de las medidas cautelares o restauración del orden urbanístico antes de producirse la ilegalidad.
- b) Cuando se impongan multas a diferentes grupos de responsables, por una misma infracción, tendrán de por sí carácter independiente, exceptuando cuando una misma persona o grupo sea sancionada por 2 o más, se impondrá una única sanción.

11 Artículo 29.6 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre Ley Régimen Jurídico Sector Público

- c) Si la reposición a su estado original se produjera antes del inicio del expediente no tendrá sanción económica, y, si una vez iniciado se realizara dentro del plazo previsto tendrá una reducción de sanción de 95%.
- d) Si el pago de la sanción se realiza antes de dictar la resolución del expediente implicará el 50% de la sanción impuesta. También gozará de dicha reducción cuando una vez finalizado el plazo de imposición de la multa y siempre antes del inicio del expediente de apremio.
- e) Para calcular el valor de la sanción o multa a imponer, se deberá tener en cuenta y un porcentaje el valor de la obra o instalación, el valor de los materiales empleados, así como el coste de su ejecución, descartando por ello cualquier beneficio o gasto como puede ser el beneficio empresarial, los gastos en honorarios de los profesionales o impuestos.

Además, habrá que tener en cuenta las sanciones específicas en cuanto a las infracciones graves, se deberá tener en cuenta, por una parte, si la infracción es cometida en materia de edificación donde la multa a imponer será entre el 25 y 50% del valor de la obra ejecutada. También será el mismo baremo de multa a quienes realicen edificación el que realice obras junto a edificaciones de edificios catalogados cuando no se ajusten a las normas jurídicas de protección, así como el derrumbe o destrucción de manera ilegal. Dentro de las personas físicas o jurídicas que pueden cometer las infracciones graves están los titulares de las viviendas, las compañías de suministros por el incumplimiento de las obligaciones legales o compromisos asumidos.

Por lo que respecta a las infracciones por las actuaciones sin licencia y que pueden ser legalizables serán catalogadas como leves siendo la multa de 2% al 6 % del valor de la obra o instalación. También estarán en la misma catalogación la parcelación sin el título habilitante. Del mismo modo están los que realicen el cierre de vallado de fincas entre el 10% y del valor y la falta de información de las empresas suministradoras a requerimiento de información por parte de la autoridad competente en materia de disciplina urbanística.

1.10.-SUJETOS RESPONSABLES

Como bien se recoge en su apartado 1 del artículo 269 TRLOTUP serán responsables las personas físicas o jurídicas que incurran en el incumplimiento de las obligaciones en materia urbanística, incluyendo, en caso de que sea en fase de ejecución de las obras a los promotores, empresa constructora o dirección de obra según la definición de la legislación en materia de ordenación de la edificación pudiéndose incluso imputársele al propietario del suelo si no se demuestra lo contrario, teniendo que asumir los costes de reparación de lo vulnerado.

Cabe señalar que, las personas jurídicas serán responsables de las infracciones cometidas por sus órganos y agentes, asumiendo, por tanto, el coste de la reparación. En cuanto a las empresas suministradoras declaradas como servicios esenciales serán responsables del incumplimiento de sus obligaciones.

1.11.- ADMINISTRACIONES COMPETENTES PARA SANCIONAR

Como norma general, la potestad para sancionar en materia de disciplina urbanística corresponde a la administración local, en este caso a los ayuntamientos como bien recoge el artículo 286 excepto cuando se den ciertos supuestos en el que sea concurrente o exclusivo de la Generalitat. A tal efecto, están facultados a imponer sanciones incluso cuando la cuantía de la sanción exceda del límite de las Ordenanzas municipales., teniendo para ello la potestad administrativa para la protección de la legalidad urbanística. A su vez, y en caso necesario, podrán solicitar colaboración a las diputaciones provinciales como a la Conselleria competente en materia de urbanismo. Además, se podrán asociar los municipios entre sí o creando mancomunidades o consorcios para un mejor control y seguimiento de sus competencias en materia de disciplina urbanística.

Además, se indica que la inactividad por parte de la administración local en referencia a las competencias que tiene asignadas en la materia de disciplina urbanística, además de las responsabilidades que pudieran dar lugar a ello, la persona interesada podrá recurrir ante los jueces y tribunales dicha inactivada a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Cabe la posibilidad que sea la propia Administración Autonómica la que sustituya a la Administración Local cuando, por ésta, se muestre una inactividad o negligencia en el ejercicio de sus funciones en materia urbanística, según lo establecido en la LRBRL siempre que las infracciones sean consideradas graves o muy graves en suelo no urbanizable, teniendo los Ayuntamientos de abstenerse de continuar con el procedimiento.

También es competente la Administración Autonómica según el artículo 288 del mencionado TRLOTUP respecto a las infracciones sean graves o muy graves y sean cometidas en suelo no urbanizable, debiendo de incoar, tramita y resolver los expedientes sancionadores.

No obstante, por parte de la Generalitat también notificara al municipio afectado la propuesta de resolución que se determine en el mismo trámite de audiencia al interesado por si tuviera que alegar lo que considere oportuno.

2.-ESPECIALIDADES EN SUELO NO URBANIZABLE (SNU)

2.1.-CLASES DE SUELO

A los efectos de configurar el régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana, el TRLOTUP diferencia tres zonas de ordenación estructural.

En primer lugar, se consideran zonas rurales aquellas que mantienen los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y culturales del territorio.

En este contexto cabe diferenciar entre suelo rural común y suelo rural de protección especial, este último regulado en la normativa sectorial específica por sus valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística. En estas zonas se aplicarán planes específicos garantizar una adecuada protección y gestión paisajística, admitiendo obras e instalaciones compatibles con la preservación, protección y mejora de los entornos protegidos, promoviendo un sistema muy restrictivo en el que se prohíbe, como regla general, la actividad edificatoria.

En cuanto al suelo rural común, en la que no concurren significativos elementos o aspectos medioambientales o paisajísticos, el TRLOTUP establece unas normas básicas para evitar la edificación al margen de la legalidad, las parcelaciones ilegales y aquellas otras actuaciones que pudieran causar un daño paisajístico, estableciendo

reglas específicas para integrar las nuevas construcciones tradicionales en el entorno rústico, con edificaciones de altura no superior a dos plantas o sistemas de evacuación de residuos entre otras normas de aplicación directa de obligado cumplimiento.

En segundo lugar, las zonas urbanizadas se caracterizan como aquellos suelos que contengan los servicios urbanísticos, incluyendo los terrenos contiguos y no superando una manzana para superar las tramas urbanísticas.

En último lugar existen las zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana, con sus correspondientes dotaciones de servicios e infraestructuras.

Esta distinción viene matizada en el artículo 28 propio TRLOTUP, al clasificar el suelo en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable, incidiendo en que el suelo no urbanizable debe integrarse y zonificarse en las zonas rurales.¹²

En primer lugar, existe la categoría de suelo urbano. Los criterios que atiende este tipo de suelo es el de la transformación de suelo en el cual, desde su estado inicial o natural llega a convertirse en soporte apto para la urbanización. Así mismo es que se atribuye la condición urbana al suelo y este en zonas consolidadas para la edificación.

Otra categoría de suelo es el suelo urbanizable que son aquellos terrenos en los que pueden ser objeto de transformación y de urbanización cuando así se recoja en el planteamiento municipal.

Por último, nos encontramos en suelo no urbanizable que tendrán tal consideración aquellos que contengan alguna de las siguientes características como puede ser los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos ambientales o culturales o que, su valor agrícola, forestal ganadero puedan estar incluidos en este tipo de suelo como planteamiento general.

Dentro del suelo no urbanizable se distinguen dos clases:

- **Suelo no urbanizable de especial protección.** En este tipo de suelo, se deben de tomar una serie de medidas y condiciones para la preservación de todos los elementos naturales, incluyendo la prohibición de construcción para no poner en riesgo la naturalidad de la zona y el valor específico que se quiera proteger aplicando para ello los planes legislativos correspondiente a la materia afectada, sin que para ello se adopten medidas o disposiciones para mejorar su protección y gestión. En este tipo de suelo, dichos planes irán encaminados a las actividades

12 Artículo. 28 D.L. 1/2021 de 18 de junio de Ley Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje

que se realicen en ellos a la utilización aprovechamiento o la utilización de recursos naturales, como pueda ser el viento, el agua y que el interés público o social sea compatible con los valores ambientales, culturales o paisajísticos

- **Suelo no urbanizable común.** En este tipo de suelo se establecerán las normas básicas que regulen los usos, intensidades y que se pueda prevenir la parcelación y edificación descontrolada, pudiendo para ello marcar unas pautas como las superficies indivisibles, la altura máxima u otras consideraciones a tener en cuenta según la zona atendiendo a los criterios ambientales y paisajísticos.

2.2.-ACTOS O INSTALACIONES AUTORIZABLES EN SUELO NO URBANIZABLE

Teniendo en cuanto en primer lugar, a que las instalaciones han de ser acordes a la zona en cuanto a su uso y explotación, para poder integrar las nuevas edificaciones a las tradiciones de la zona o su carácter general. En el caso en el que no haya una planificación específica, no se podrá construir edificaciones de más de dos alturas sin perjuicio de las demás limitaciones aplicables, prohibiéndose, en todo caso, las construcciones junto a carreteras, vías pecuarias u otros bienes de dominio público si no lo determina una legislación específica. Como se recoge en el artículo 210 de TRLOTUP. Así, las edificaciones realizadas hasta el año 2014 deberán ajustar o disminuir los riesgos de incendios forestales¹³.

Como se ha comentado en el punto anterior, dentro del tipo de suelo no urbanizable los tipos de clases que se pueden dar existen una serie de condiciones o normas que son de obligado cumplimiento:

- a) Edificaciones, construcciones e instalaciones complementarias** con arreglo a la legislación agropecuaria relacionado con la actividad para la que se solicita la autorización. Existen una serie de requisito para ello, como son: mitad de parcela sin edificación exceptuando las casetas de riego, estaciones meteorológicas y de telecontrol, así como los invernaderos exceptuando los que son destinados a la publica concurrencia y los depósitos de materiales usados como almacenamiento de líquidos propios de la actividad. Estos mismos ítems se deberán cumplir en caso de mantenimiento tanto particular como comercial cuando se trate o haya animales, incluidos los denominados de compañía. Así mismo, estas construcciones deberán

13 Anexo XI de D.L. 17/2021 de 18 de junio del Consell

de carecer de elementos como cocinas, baños o dormitorios que puedan equipararse a un uso residencial o terciario.

b) Vivienda aislada y familiar: Se podrá edificar con carácter excepcional una mínima exigible que, como norma general no será menor de 1 hectárea por vivienda. La superficie para la edificación no podrá superar el 2% de la parcela rústica y, se mantendrá la zona de arbolado y topográfica del terreno. Aunque no deberá formar parte de un núcleo de población se le exigirá un abastecimiento de agua potable y u tratamiento de aguas residuales para la minimización de la contaminación del suelo. Cuando la edificación tenga relación con el con las actividades agropecuarias se necesitará un informe favorable de la Conselleria competente para la exención de lo expuesto anteriormente en los porcentajes de edificación

c) Actividades terciarias o de servicios. Se podrán autorizar las siguientes actividades:

1.-Establecimientos de alojamiento turístico y restauración.

Como norma general se otorgará cuando este a más de cinco kilómetros de suelo apto para la edificación, aunque cuando se trate de recuperar el patrimonio arquitectónico. aun así, deberá contar con alguna circunstancias como la de conveniencia para el disfrute del medio rural y paisaje o la oportunidad de carreteras urbanizadas.

2.-Centros recreativos, deportivos y empresas dedicadas el turismo activo y de aventura. Se autorizará cuando se acredite que su actividad está relacionada con el medio rural o características del medio rural teniendo la obligación de colaborar con la sostenibilidad y mantenimiento del medio rural.

3.- Campamentos de turismo o similares siempre que no formen núcleos de población.

En cuanto al sector terciario o actividades industriales productivas quedarán prohibida a no ser que se produzcan una serie de requisitos como pueden ser las casas rurales o centros deportivos o de ocio para fomentar el uso del turismo rural y estar relacionados con el mismo, siempre que no se creen núcleos de población o de características urbanas. Por lo que respecta a las fábricas solo podrán la edificación siempre y cuando la materia primaria impida o necesita la cercanía de esta por las características del

producto siempre y cuando dichas fabrica dedique el 50% de la parcelación al uso agrario o forestal activo.

2.2.1.-ACTUACIONES POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS TERRITORIALES

Cuando se trate de alguna edificación o actuación promovida por cualquier administración o estén bajo su control, éstas deberán tener en consideración lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, legislación específica que regula la actividad o servicio que deseen construir, así como la legislación de régimen local. En el caso de que sea realizada por una concesión promovida por otra administración, se requerirá que esta acredite ante el Ayuntamiento de la zona que reúne las condiciones para ser la concesionaria que pueda explotar la actividad normas del servicio público a implantar, no siendo necesaria la licencia municipal si así lo indica la legislación específica.

Así, en cuanto a las acciones promovidas por los particulares estarán sometidos a licencia municipal o si procede, a la declaración de interés comunitario aquellos actos de uso y aprovechamiento, exceptuado aquellas acciones que tengan que ver con la producción agropecuaria.

Para poder realizar las obras o instalaciones promovida por los particulares, deberán, por tanto, obtener la licencia previa, quedando prohibido el inicio de estas y, cuando trascurren los plazos de estas, quedarán dichos supuestos desestimados y, por tanto, quedara denegada la mencionada autorización. Así, cuando sea necesario la declaración de interés comunitario, ésta deberá estar incluida en el expediente acreditándolo.¹⁴

Así dependiendo si es necesario dicha declaración de interés comunitario, se otorgarán licencias y autorizaciones para las actividades, actos de uso y aprovechamiento como por ejemplo si el uso o aprovechamiento fuera en el suelo no urbanizable protegido será necesario un informe de la Conselleria competente en su caso de la administración competente por los valores que determinan dicha protección.¹⁵

14 Artículo. 214 TRLOTUP

15 Artículo 215 R.L. 2/2021 de 18 de julio del Consell. Texto Refundido de Ley de Ordenación del territorio urbanismo y paisaje

En cuanto a las actividades que requieren dicha declaración, la Generalitat intervendrá en la autorización de usos y aprovechamientos dentro de los límites y condiciones establecidas. Asimismo, será exigible a aquellas actividades que quieran realizar alguna actividad en edificaciones existentes o modificar las ya otorgadas. No obstante, habrá excepción a dicha exigencia bien sea porque exista un planteamiento territorial en el cual deberán darse una serie de instrumentos de planeamiento como los que sean atribuidos por un plan de acción territorial, o los que vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación territorial. También nos podemos encontrar que haya excepciones en dicha exigencia en determinados municipios debido principalmente a que cuente con un planteamiento adaptado a la legislación autonómica en cuanto al suelo no urbanizable y que, de forma expresa, declare la exoneración de la declaración de interés comunitario en parte del término municipal debido, principalmente a que presenta características rurales en cuanto a criterios demográficos, de accesibilidad económicos y sociales. También, cuando se trate de determinadas actividades cuando, se realice la reutilización de la arquitectura tradicional para el desarrollo de turismo rural, así como las instalaciones de energías renovables, como también el uso y aprovechamiento en el medio rural de las actividades agrarias complementarias.

Sirva como ejemplo el anexo 3.4 en el cual se solicita por parte de un municipio la solicitud de un centro de servicios agrícola para el suministro de combustible con cafetería y alimentación.

2.2.2.-REGIMEN GENERAL DE LA DECLARACION DE INTERES COMUNITARIO

Como se ha visto anteriormente, y según viene recogido en la legislación autonómica valenciana, nos encontramos que en numerosas ocasiones hay que presentar en el expediente cuando se trate de suelo no urbanizable una declaración de interés comunitario como se recoge en el artículo 216 del TRLOTUP.

Dicha declaración, atribuye unos usos y aprovechamiento en el medio rural teniendo que estar motivada y deberá fundarse en varios preceptos como la valoración positiva de la actividad solicitada, la necesidad del emplazamiento en el medio ambiente. La utilización nacional del territorio.

Dicha justificación en el medio rural se realizará valorando la inviabilidad de la actividad en otro tipo de suelo del municipio o de otro colindante, debiendo de presentar la calificación y clasificación de los diferentes planteamientos municipales, y se tendrá en

cuenta la repercusión que pudiera tener en el desarrollo sostenible en el paisaje, la cercanía de la actividad las redes de infraestructuras. Así mismo, dicha declaración no podrá contener pronunciamientos contrarios ni incompatibles con el documento de evaluación ambiental, así como tampoco con los informes preceptivos en materia de patrimonio cultural si fuera preceptivos.

Como normal general, al estar vinculada una actividad a la declaración de interés comunitario, obligara, por tanto, al pago de unas tasas para el mencionado uso y aprovechamiento siendo el 2% de los costes estimados de las obras. No obstante, cuando se trate de actividades benéfico-asistenciales, sanitarias o culturales, el ayuntamiento podrá proponer la extinción de la mencionada tasa. El impago de la mencionada tasa dará lugar a la caducidad de la licencia urbanística, siendo la Conselleria competente en la materia, previo informe favorable del ayuntamiento del lugar, la vigencia de uso y aprovechamiento, no siendo exceder de 30 años. Cuando finalice la licencia otorgada, el interesado o titular del cese de esta, deberá retirar todos los elementos e instalaciones y dejar todo en su estado original incluida la edificación que hubiera sido autorizada en su momento. De esta manera, el interesado deberá solicitarla a la Conselleria y, una vez obtenida, tendrá que solicitar las preceptivas licencias y ajustar la mencionada actividad a dichas autorizaciones.

No obstante, y según viene indicado en los artículos 217 al 219 del mencionado Texto refundido, existen excepciones a lo recogido anteriormente en suelo urbanizable como puede ser la existencia de un planteamiento territorial mediante planes especiales que se encuentren exentos, por tanto, al pago de canon o vengan atribuidos, excepcionalmente, en los instrumentos de ordenación ambiental. También será una excepción de dicha declaración, aquellos municipios que se encuentren recogidos en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, así como para determinadas actividades como puede ser la reutilización de la arquitectura tradicional para implantación de alojamiento rural las instalaciones de energías renovables o las actividades agrarias complementarias.

2.3.-EL DELITO URBANISTICO

La frontera entre la infracción urbanística y el ilícito penal viene determinada por la realización de obras o construcciones en suelo no urbanizable que carezcan de licencia o título habilitante y que no puedan ser legalizadas por contravenir la ordenación urbanística vigente, dado que en estos casos se comete un delito contra la ordenación del territorio.

Cuando se tenga conocimiento por parte de la Administración o persona en quien delegue de una infracción que pudiera ser catalogada como delito, de las infracciones urbanísticas por el instructor del expediente, se dará conocimiento al Ministerio Fiscal a exigencia de las responsabilidades de orden penal que pudieran incurrir absteniéndose de proseguir el procedimiento sancionador mientras no haya sentencia. No obstante, la sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de las medidas adoptadas para la reposición a la situación anterior de la comisión de la infracción.¹⁶ en concordancia con el artículo 278.1 del TRLOTUP.

Así mismo, se procederá a dar aviso al Ministerio Fiscal cuando se pudiera dar el incumplimiento por parte de la persona interesada de la orden de restauración o suspensión cuando hayan sido requeridos para el restablecimiento de la legalidad urbanística y pudieran haber cometido alguna responsabilidad penal.

Los delitos urbanísticos vienen recogidos en el TITULO XIV del Código Penal denominado “De los Delitos sobre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo” en sus artículos 319 y 320. Las penas para imponer por un delito de urbanismo dependerán de la gravedad de este ya que se impondrá como norma general la prisión de 1 año y 6 meses a 4 años o una multa de 12 a 24 meses si las obras llevadas a cabo se realizan en zonas de dominio público o tengan reconocido su valor paisajístico, ecológico dependiendo del beneficio obtenido y siempre que supere el triple del montante.

El siguiente punto recoge las obras realizadas en suelo no urbanizable cuya pena ira de 1 a 3 años de prisión y multa de 12 a 24 meses salvo que el beneficio obtenido por el delito fuera superior a la cantidad resultante. En todos los casos, cuando fuera una persona jurídica, se producirá una inhabilitación especial por un periodo de 1 a 4 años.

Mención especial tiene cuando se trate de funcionario público que a sabiendas de su ilegalidad o injusticia informe favorablemente la concesión de licencias, proyectos de

16 Artículo 56.D.L. 7/2015 de 30 de octubre de Ley de suelo y Rehabilitación Urbana

urbanización, parcelación, construcción o edificación o que, teniendo conocimiento de la infracción haya hecho caso omiso a la realización de inspecciones será castigado con la pena de prisión de 1 año y 6 meses a 4 años y multa de 12. 24 meses.

Por lo que respecta a la comisión de delito hay que tener en cuenta que no es construir en suelo no urbanizable ya sea del tipo especial o común, sino que además que la construcción sea no autorizable, es decir, carezca de la pertinente licencia. dichas características que deben de reunir el delito son:

- a) Que sea de nueva construcción. No se tendrá en cuenta la rehabilitación de una anterior o previa.
- b) Que la construcción sea permanente o fija al suelo y con vocación de permanencia. Independientemente sea para uso humano o para otro uso. Cabe señalar, por ejemplo, que una caseta prefabricada que perdure en el tiempo podría constituir también un delito tipo recogido en el art. 319 del CP.

Hay que tener en cuenta, según establece la doctrina del Tribunal Supremo que, como norma general, no se considerara delito contra la ordenación del territorio las casetas de dimensiones reducidas sin obra de cimentación y sin vocación de ser de permanencia y, por lo tanto, sería una infracción administrativa y se derivaría a dicha jurisdicción para continuar su procedimiento y sanción.¹⁷

2.4.-LA AGENCIA VALENCIANA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO

La Agencia Valenciana de protección del Territorio se creó con la promulgación de la Ley en 2019 ¹⁸cuando se modificó la Ley 5/2014 de 25 de julio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana. Es, a partir del año 2021 con el TRLOTUP recogándose en los artículos 291 al 310, cuando se regula la creación de dicha agencia como un organismo autónomo de la Comunidad Valenciana, que posee personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, así como gestión para el ejercicio de las competencias autonómicas en materia desprotección de la legalidad urbanística.

¹⁷ STS 217/23 de 23 de marzo de 2023

¹⁸ Ley 1/2019 de 5 de marzo de la Generalitat de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje

Dicha Agencia, se encuentra adscrita a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad y, es un organismo autónomo, que se define como organismos que se rigen por el derecho administrativo y se les encomienda en régimen de descentralización funcional, la realización de actividades administrativas, de fomento o gestión de servicios públicos ¹⁹.

Su objeto será la de ejercer las potestades administrativas de disciplina urbanística respecto de las infracciones graves y muy graves cometidas en suelo no urbanizable ya sea en común o protegido, en el territorio de los municipios de la Comunidad Valenciana que se adhieran mediante el acuerdo de adhesión. Dicha adhesión deberá ser aprobada mediante la celebración y aprobación del pleno municipal por mayoría absoluta debiéndose ser ratificada por la Agencia y siendo aprobada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana ²⁰(DOGV) teniendo potestad para tramitar los procedimientos de las infracciones ocurridas a posteriores a la fecha de 20 de agosto de 2014. Los últimos municipios adheridos hasta la fecha de 5 de abril de 2023 son Aldaia, Ares del Maestrat y Pedralba ²¹.

Entre las funciones que tiene la Agencia Valenciana de protección del Territorio incluye las de inspección, y el inicio, tramitación, resolución y ejecución de los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística, los procedimientos urbanísticos y la impugnación, en caso de observar que son ilegales, las licencias municipales ante la jurisdicción penal, en este caso contencioso-administrativa siempre que hayan intereses supramunicipales afectados según los requisitos enmarcados en la legislación de régimen local siendo la mencionada Agencia quien posea la potestad sancionadora de la Generalitat en protección de la legalidad urbanística.²²Cabe señalar, que, independientemente si los municipios están adheridos o no legalmente, los no adheridos, también poseerá las competencias ordinarias.

De este modo, los actos y resoluciones que sean dimanadas por la Agencia ponen fin a la vía Administrativa de conformidad a lo marcado por la legislación de las Administraciones Públicas.

19 Artículo 154 Ley 1/2015 de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública el Sector Público Instrumental y de Subvenciones

20 Artículo 295 Texto Refundido Ley 1/2021 de 18 de junio TRLOTUP

21 Resolución de 05 de abril de 2023 DOGV N.º 9579 de 20 de abril de 2023

22 Artículos 263 y 288 de Ley 1/2021 de 18 de junio TRLOTUP

La sede de la Agencia tendrá lugar en cualquier localidad de la Comunidad Valenciana que dictamine el consejo de dirección de esta, a propuesta del Conseller o Consellera. Dicho consejo de dirección estará formado por Presidencia, que será el secretario/a autonómico competente en materia de territorio de la Generalitat. la Vicepresidencia, estará ocupada por el director/a general competente en materia de urbanismo de la Generalitat. También estarán integrados por 8 vocalías, elegidos 4 en representación de los municipios que estén adheridos, y 4 en representación de la Generalitat. También estarán representadas las diputaciones provinciales, eligiendo un/a representante cada una de ellas. Y, por último, estará la secretaria, que será un /a funcionaria del grupo A1 de la Generalitat.

Dicho Consejo se deberá reunir como mínimo, 2 veces al año bien a iniciativa de la presidencia o la mitad de las vocalías siendo constituida cuando se reúnan la Presidencia, la secretaria o quien delegue y la mitad de las vocalías siendo solamente necesaria 3 vocalías en segunda convocatoria siendo adoptados los acuerdos por mayoría simple de votos. En caso de empate será la presidencia con su voto el que deshaga el empate.

El personal que contara la Agencia será funcionario y laboral de la Administración de la Generalitat, así como los laborales propios para ciertos departamentos que no impliquen la participación directa o indirectamente el ejercicio de las potestades públicas.

En cuanto a los tipos de expedientes que pueden tramitar la Agencia Valenciana de Protección de Territorio son:

- a) Aquellos de investigación o de actuaciones informativas previas. Dichos expedientes carecerán de una duración determinada.
- b) De Restauración de la legalidad urbanística. Aquellos que, como consecuencia de la comisión de una infracción urbanística en suelo no urbanizable y estén catalogadas como graves o muy graves. La tramitación de dicho expediente no podrá ser superior a los seis meses.
- c) Los expedientes sancionadores cuya duración máxima sea de seis meses desde la notificación de su iniciación.
- d) De Ejecución Forzosa. Estos comenzarán antes del incumplimiento de la resolución del expediente de restauración y puede conllevar:
 - 1.- la imposición de multas coercitivas hasta lograr las medidas de restauración de quien se encuentre obligada a ello. Éstas, se podrán poner en periodos

mensuales y variando entre 600 a 3000€ hasta un máximo de 10 sin perjuicio de las que pudieran ponerse según el expediente sancionador correspondiente.

2.-la ejecución subsidiaria por parte de la AVPT y a costa de la persona interesada, donde, una vez transcurrido el plazo voluntario de la última multa coercitiva, la AVPT estará obligatoriamente de manera subsidiaria a ejecutar las órdenes a las que había sido impuesta la persona interesada, pudiendo, subsidiariamente, a la demolición de los edificios de manera inmediata tras dictar la orden.

Por último, señalar que la AVPT, al tratarse de un organismo autónomo de la Generalitat, estará sometida a las obligaciones de publicidad activa y el derecho a la información pública, contando para ello, con un portal de transparencia acorde a la normativa vigente de la Generalitat y que, a su vez, enlazará con el portal De Transparencia de la Generalitat

3.-LA LEGALIZACION DE LAS OBRAS SIN LICENCIA O TITULO HABILITANTE O SIN AJUSTARSE A SU DETERMINACION EN MATERIA URBANISTICA

Cuando la Administración con competencias en materia de disciplina urbanística detecta la comisión de una infracción, ésta deberá, en primer lugar, iniciar un expediente de restauración de la legalidad urbanística, que es previo y distinto al posterior procedimiento sancionador. Dicho expediente de restauración tiene por objeto la legalización de las obras, o, bien su demolición.

Según viene recogido en el TRLOTUP el proceso de restauración de la legalidad se compone de tres fases. La primera fase será la fase cautelar que recoge los artículos 252,253,254,255 y 258. La segunda fase es la fase de orden de restauración (recogido en los artículos 257,259 y 260 del TRLOTUP). y por último la fase posterior en caso necesario a la orden de restauración recogida en el artículo 260 del TRLOTUP.

Por lo que respecta a la fase cautelar hay que hacer una diferencia entre varios supuestos:

- a) **Obras edificadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones en curso de ejecución.** Cabe señalar que, también se aplicará a las obras de ejecución con la declaración responsable.
- b) **Actos en curso de ejecución sin autorización urbanística autonómica.** En dichos actos, si se estuvieran realizando o edificando, mandara la paralización de las obras a través de la AVPT. Pero en caso de que as actuaciones estuvieran amparadas en una licencia municipal, no se podrá solicitar la paralización de obras, sino que deberá impugnar dicha licencia municipal previo requerimiento

y, en caso negativo, proceder a interponer un recurso contencioso-administrativo.

- c) **El requerimiento de legalización.** Supondrá que, la parte interesada deberá, en un plazo de 2 meses desde la paralización de la obra para la legalización de esta, a través de la oportuna licencia o autorización, debiéndose de ser comunicado también, al registro de la propiedad, tomando las medidas legales la Administración en caso de que el interesado no hubiera realizado ninguna solicitud en cualquiera de sus variantes.
- d) **Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones.** Para que se de este tipo de restauración de legalidad se deberá entender como “finalizada” cuando deben servir al fin previsto sin ninguna acción posterior o lo reconozca la autoridad que incoe el expediente. Para ello, no debe de haber transcurrido más de quince años de la terminación debiendo, por parte del interesado, a solicitarla en el plazo de dos meses. Cabe señalar que, como bien recoge el apartado 5 del artículo 255 del TRLOTUP en el que se exceptúa el periodo de 15 años, así como la edificación en zonas verdes, espacios y usos dotacionales públicos, viales o que estén incluidos en el inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano.

3.1.-MEDIDAS PARA LA RESTAURACION DE LA LEGALIDAD

El expediente a que se refiere la restauración de la legalidad concluirá mediante una resolución en la que se indicara, según los casos, una serie de medidas como son la demolición de lo construido, y en caso de que se haya demolido ilegalmente, volver a construirlo. En cuanto a las parcelaciones y vallados se volverá a parcelar a su estado original. Cabe señalar que, en función de lo que se trate, se procederá a la ejecución de todas las acciones complementarias necesarias para dejarlo todo a su estado original. En cuanto a la orden de cese de la actividad se procederá, además al cese de suministros básicos como el agua, luz, gas y telefonía teniendo la Administración que notificar a las empresas a la suspensión en un plazo de 10 días. Así mismo, se deberá de inhabilitar los accesos si fuera necesario, debiendo, dar conocimiento al registro de la propiedad y la comunicación de la orden de restauración al organismo del catastro inmobiliario.

3.2.- REGIMEN DE LA LEGALIDAD FUERA DE PLAZO

Cabe señalar que, trascurrido el plazo marcado por la legislación urbanística tasado en los 15 años, no podrán realizarse obras de reforma, ampliación o consolidación mientras dure la vulneración de la legalidad a excepción de que se tengan que realizar obras por seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno, y, por tanto, se encuentran las edificaciones fuera de ordenación, y no siendo objeto de demolición y que sólo admiten obras de conservación o mantenimiento sin implicar mejoras o ampliación.

3.3.-PROCEDIMIENTO DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD

El procedimiento se inicia con un requerimiento al infractor para que en el plazo de dos meses la licencia de legalización procediendo, en caso del silencio o no presentada por el mismo de un plazo de 10 días para alegar todo aquello que el infractor considere oportuno y si, fuera desfavorable se procederá a la demolición siendo a cuenta del infractor.

Así el artículo 259.1 TRLOTUP se inicia cuando se concluye el trámite anterior, es decir, se inicia cuando finaliza el trámite de requerimiento de legalización, pudiéndose dar dos situaciones. En primer lugar, si no se ha solicitado el trámite previo de requerimiento de legalización, dicho procedimiento se inicia el día posterior en que finaliza el plazo para el requerimiento. Otra situación será cuando sí que se solicita la legalización, entonces empezará a contar al día siguiente desde que se dicta la resolución con la denegación de licencia.

Como todo expediente que se dictamina de la Administración, y según lo establecido en la LPAC el procedimiento se instruirá de oficio por la Administración urbanística actuante. Determinando de forma clara y concisa de los hechos y circunstancias relevantes de las medidas a adoptar, es decir, la modalidad de restauración y las complementarias teniendo en cuenta si el procedimiento se inicia por la no legalización en plazo reseñado se deberá verificar en este acto si está dentro del planteamiento urbanístico. Así, una vez finalizado el plazo de instrucción, y con la propuesta de resolución, se procederá a notificar al interesado, que, a su vez, y según la normativa estatal en cualquier procedimiento administrativo, poseerá un plazo para llegar todo aquello que estime necesario. Dicho plazo será no inferior a diez días ni superior a 15²³.

23 Artículo 82 Ley 39/2015 de 1 de octubre Procedimiento Administrativo Común.

Una vez el interesado haya tenido la posibilidad de alegar con el trámite de audiencia, cuantas consideraciones estime oportunas, la Administración dictaminará la correspondiente orden de restauración como así recoge el artículo 257 del TRLOTUP indicando en su apartado 1 entre otras, las siguientes medidas como puede ser, la restauración con la demolición de lo construido o, en su caso la construcción de lo demolido cuando resulte procedente. En cuanto si fuera la parcelación ilegal, se procederá a reunificar las mismas y a la demolición de vallados o caminos cuando resulten necesarias para tal fin. Así mismo, en concordancia con todo lo anterior, se podrán tomar las medidas complementarias como el corte de suministros de agua, gas, energía eléctrica en los plazos legalmente establecidos dando cuenta de todo ello de la resolución dictaminada en el registro de la propiedad, así como la comunicación, de la orden de restauración al organismo del catastro inmobiliario.

Dicho procedimiento establece un plazo para resolverlo, que será de un año desde el inicio de este pudiéndose interrumpir el plazo cuando la causa imputable al interesado. Una vez que trascurra el plazo de seis meses sin dictar una resolución expresa se entenderá caducado el procedimiento, no impidiendo el inicio de este siempre y cuando no haya prescrito la posibilidad de hacerlo.

La tramitación de dicho procedimiento de restauración y, según recogido en la legislación autonómica, expresa que, cuando el expediente fuera tramitado por el municipio donde se cometía la ilegalidad, este debía ser citada por el Alcalde²⁴ ya que, con la legislación anterior se creaba un conflicto de potestades ya que el texto refundido de la ley del suelo indicaba que era el “Ayuntamiento” el competente con lo que se asimilaba con la LBRL que era el Pleno del Ayuntamiento en el encargado de dictar la mencionada orden.

No obstante, dicha orden de restauración produce un efecto de legalizar al interesado la realización de obras y actos para poder legalizarlo, teniendo, a veces, para lograrlo, la necesidad de la solicitud y obtención de una licencia urbanística, teniendo que recogerse según la magnitud de las obras a realizar, la necesidad de redacción de un proyecto técnico dándose por tanto dos supuestos:

24 Artículo 227 de la Ley 16/2005 de 30 de Urbanística Valenciana

- a) ordenes en los que NO se necesita la necesidad de obra en la que se modifiquen el interior de edificios sin afectar a fachadas, cubiertas o estructura y que son catalogadas como obras menores.
- b) Las catalogas como obras mayores en las que sí que se tendrá que edificar o modificar elementos en el que se pueda alterar la configuración arquitectónica del edificio, será de obligado cumplimiento la presentación de un proyecto técnico.

Cabe señalar que, para ejecutar una orden de restauración, la Administración ha de entrar en un domicilio o lugar privado, ésta, deberá de solicitar la correspondiente autorización judicial para el acceso a la vivienda²⁵ como puede ser la de una orden de demolición para la protección de la legalidad urbanística como así también viene recogido en la legislación específica del ordenamiento jurídico penal, en tanto en cuanto, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando proceda la ejecución forzosa por actos de la Administración Pública²⁶.

3.3.1.-SUSPENSION DE LA ORDEN DE RESTAURACION.

Existen varios conceptos en el que se puede suspender la orden de restauración. Por una parte, nos podemos encontrar que dicha resolución sea firme por vía administrativa, y en particular, que este pendiente por parte de la administración algún plan general urbano, PGU en el que se vea afectada dicha actuación de restauración y no fuera necesaria legalizar directamente. Por otro lado, se suspenderá la ejecución de derribo cuando se den las siguientes circunstancias:

- a) que el interesado haya solicitado en la forma debida la licencia o autorizaciones para la legalización
- b) que el interesado haya formalizado ante la administración una garantía mínima del 50% del presupuesto de las actuaciones de reposición.

No obstante, existe la circunstancia de que se suspenda por la interposición de un recurso contencioso-administrativo y, no se dictamine sentencia como así cabe la posibilidad por vía administrativa como se ha explicado en el apartado a) del párrafo anterior. Sin embargo, aunque ambos preceptos vienen recogidos por legislación

25 STC 211/ 1992 de 30 de noviembre

26 Artículo 8 Ley 29/1988 de 13 de julio Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

diferente, pero teniendo una común que es la propia constitución ²⁷ recoge el principio de efectividad de la tutela judicial ha de proyectarse sobre la ejecutividad del acto administrativo deriva en el que dicha ejecutividad haya de ser controlada para cada caso concreto como así se recoge en un auto en concordancia de una sentencia del Tribunal Supremo.²⁸

3.4.-LA MINIMIZACION DE IMPACTO

La minimización de impacto es un procedimiento administrativo en el que se trata de paliar o mitigar los impactos que se producen sobre el territorio y el medio ambiente producen con las viviendas o edificaciones que han sido implantadas en suelo no urbanizable. Para ello no es necesario que haya habido una reclasificación del suelo ni transformación jurídica en el planteamiento. Por tanto, se trata de una regularización en materia de disciplina urbanística para el suelo NO urbanizable independientemente sea común o protegido y que, debido a la falta de aplicación normativa y de intervención administrativa ha derivado a la legalidad de las viviendas al no haber ejercido en plazo la potestad de restablecimiento de la legalidad. Esta falta de control por parte de la administración ha llevado, en muchas situaciones, a la existencia de graves riesgos sanitarios originados por vertidos incontrolados, debido a la falta de instalaciones básicas de saneamiento provocando problemas medioambientales como los vertidos ilegales, deterioro del paisaje, etc....

Para regular dicha situación urbanística y con la entrada de la TRLOTUP (viene recogidas del artículo 228 al 231) se ha intentado regularizar la situación urbanística para las viviendas construidas antes del 20 de agosto de 2014²⁹ ya que se calcula que hay más de 300.000 viviendas que están en esta situación recogiéndose en los Artículos 230 y ss. Del mencionado texto siendo el mencionado procedimiento sencillo e intuitivo, así como las herramientas necesarias para ello.

Existen 2 procedimientos de regularización mediante minimización:

- a) Declaración de situación individualizada de Minimización de Impacto Territorial (DSI) adoptada por el Pleno Municipal, con posterior solicitud de licencia acompañada de proyecto técnico y estudio de integración paisajística.

27 Constitución Española de 1978

28 Auto del 15 de enero de 1991 del TS

29 1/2019 de 5 de febrero Ley Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje

- b) Procedimiento colectivo mediante Plan Especial de regularización de viviendas y de minimización de impacto territorial (PEMIT) que es aprobado por la Generalitat valenciana y tramitado por el Ayuntamiento que se trate.

Para saber qué tipo de procedimiento habrá que tener en cuenta la densidad de viviendas por habitante y, en caso de duda, serán los técnicos municipales los que decidan teniendo en cuenta si, la implantación que deben de ser suministrados conviene uno u otro procedimiento.

Para determinar qué tipo de procedimiento aplicar con relación a la densidad será inferior a 3 viviendas/ha para el individual y superior a 3 viviendas/ha o que las viviendas formen parte de una agrupación de 10 o más viviendas será el procedimiento colectivo. No obstante, cabe la posibilidad, de que exista la posibilidad de que se pueda dar uno u otro procedimiento cuando exista la posibilidad de una densidad superior a 3 viviendas/ha y las viviendas forman parte de una agrupación de menos de 10 viviendas. Varias son las condicionantes que deben de ser exigidas a los propietarios de las viviendas para poder obtener dicha regularización por este método de minimización como:

- a) Mejora de acceso y caminos.
- b) El acondicionamiento de saneamiento y red de agua potable.
- c) Sistema de recogida de residuos sólidos
- d) Suministros de electricidad y alumbrado
- e) Medidas de prevención de incendios forestales.

Dichos preceptos descritos anteriormente, no se podrán asimilar a las propias si se tratará de un proceso de desarrollo urbanístico.

Por consiguiente, cuando sea incluido dicho expediente en un procedimiento de minimización, independientemente sea individual o colectivo, conllevará la suspensión de los expedientes de restablecimiento de la legalidad y de ejecución de las órdenes dictadas.

Por tanto, los interesados, una vez el procedimiento de minimización este tramitado y concluidas las infraestructuras anteriormente indicadas, podrá solicitar la preceptiva licencia de obras para legalizarla a todos los efectos, teniendo que solicitar la correspondiente licencia de obras junto con el correspondiente proyecto técnico y el estudio de integración paisajística quedando excluidas la ampliación de la edificabilidad

patrimonializada, aunque sí que cabría la posibilidad de la realización de reformas interiores o de elementos auxiliares que no incrementen la edificabilidad.

Cabe señalar, que el promotor o persona en quien delegue tendrá un periodo de cuatro años para solicitar la licencia de ocupación desde el momento en la que obtuvo la mencionada licencia de edificación o de obra, debiendo aportar el certificado de finalización de obra. Así mismo, se deberá tener en cuenta que, si existiera orden de demolición con sentencia previa, sería viable la regularización por ese procedimiento de minimización, teniendo en cuentas según la jurisdicción de donde proceda la sentencia.

Por un lado, nos encontramos las sentencias que proceden de la jurisdicción penal, donde, en este caso, en caso de que haya demolición, dependerá del Juez quien dicte si cabe la posibilidad de minimización o no, tramitándose para ello incidente de ejecución de sentencia. Por otro lado, se encuentran las sentencias de jurisdicción Contencioso-Administrativa en el que, si únicamente son declarativas del acto conforme a Derecho, no se requerirá de incidente de ejecución de sentencia, no como en el caso que se haya dictaminado demolición expresa sí que se deberá tramitar incidente de ejecución de sentencia que será el cauce procesal destinado a resolver los problemas que puede llevar el cumplimiento de la sentencia en sus justos términos.³⁰ quedando establecido que no es una prolongación de sentencia sino que es hacer cumplir la sentencia o fallo definitivo.

De esta manera y para una mejor homogeneización de los actos que puedan llevar a cabo las diferentes Administraciones Locales, la Generalitat Valenciana ha editado una Guía Orientativa para la minimización de impacto territorial como se puede observar en el anexo 1. Sirva como ejemplo la documentación que se debe de incluir para la consulta pública para poder solicitar la minimización de impacto territorial de una zona concreta de un municipio (Anexo 2).

3.5.-MEDIDAS PARA LA INTEGRACIÓN PAISAJISTICA.

Como se ha comentado en el capítulo anterior, existe un deber de dotar de servicios urbanísticos básicos para la integración paisajística, independientemente se trate de edificaciones para uso residencial, terciario o industriales independientemente se trate de suelo urbanizable o no urbanizable. Como bien se recoge en el Anexo II de la LOTUP

30 Def. Real Academia Española “incidente de ejecución de sentencia”

y se deberán integrar en la documentación técnica cuando se presente la documentación para la minimización de impacto. Con lo que respecta a los suelos no urbanizables, deberán contar los servicios ya desarrollados anteriormente según se trate de situaciones aisladas o bien se rige por el procedimiento de minimización de impacto, incluyendo, si fuera necesario, elementos ornamentales y secundarios del inmueble teniendo que ser aprobados con el correspondiente proyecto de urbanización.

No obstante, y según se recoge en la mencionada en el TRLOTUP existe una excepción a todo lo descrito anteriormente en cuanto a la catalogación de solar para la construcción con su correspondiente licencia de obra mayor. Así, todas las edificaciones preexistentes hasta el 20 de agosto de 2014 en suelo urbanizable podrán obtener la licencia de ocupación o la autorización de inicio de la actividad siempre que sea compatible el uso y la edificación con el planteamiento urbanístico y, por consiguiente, este dotado de las garantías mínimas para el abastecimiento de agua potable, canalización de aguas fecales etc.

Por lo que respecta a la participación pública y según el artículo 6 de la LOTUP se trataría en definitiva para regularizar el proceso y los instrumentos y para conocer la opinión de las personas interesadas como pudiera ser las personas colindantes ofreciéndole el trámite de audiencia.

No obstante, la Consellería competente en ámbito urbanístico el estudio de integración paisajística que según viene establecido en el TRLOTUP es un instrumento para que nuevas construcciones o edificaciones mantengan el ámbito paisajístico en concordancia a la zona que le rodea para mantener el carácter e identidad del paisaje. (Anexo 4).

3.6.-OTRAS TECNICAS DE LEGALIZACION

Existen excepciones a todo lo anterior como bien lo recoge la legislación autonómica valenciana³¹ en cuanto a la regulación de instalaciones ganaderas avícolas ya existentes y la situación de determinadas edificaciones aisladas.

31 Disposición Transitoria Vigésimoquinta y Vigésimosexta DL 1/2021 de 17 de junio Texto Refundido de la Ley Ordenación Territorio, Urbanismo y Paisaje

Por lo que respecta a las granjas avícolas, recogidas en la disposición transitoria 25, indica que, aquellas que no se ajusten al planteamiento urbanístico a fecha de 01 de enero de 2021 podrán ser objeto de regulación siempre que reúnan una serie de requisitos. Dichos requisitos serán, el de no encontrarse a menos de 200m del casco urbano. También serán aquellas que no reúnen los parámetros para el mencionado planteamiento como la altura, superficie y volumen edificable sobre la parcela y que cuente con una autorización ambiental integrada.

Para poder conseguir dicha regulación, se deberá de realizar una serie de trámites. En primer lugar, se deberá presentar al Ayuntamiento correspondiente y con un plazo no superior a 3 meses, un proyecto que incluyan aquellas medidas correctoras de carácter ambiental, paisajístico y, si fuera el caso, de bienestar animal. Una vez recibida la documentación, éste, procederá la solicitud del interesado a información pública por un periodo de veinte días y recabara un informe de las administraciones competentes, procediendo posteriormente a elevar el expediente al órgano ambiental y territorial, y, si se produjeran correcciones, se integrarán en la autorización ambiental integrada cuando el ayuntamiento dicte resolución definitiva.

Por los que respecta a las edificaciones aisladas sin licencia y recogidas en la vigesimosexta disposición transitoria, construidas antes del año 1975,³² y que se encuentren en un suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en esa fecha y que, a día de hoy, sigan manteniendo su uso y tipología y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística, entendiéndose como tal cuando la adecuada conservación requiere la realización de obras que no pueden ser autorizadas por encontrarse éste fuera de ordenación.

También existe la posibilidad de realizar una obra u edificación en suelo urbano o urbanizable según el artículo 190.4 TRLOTUP en cuanto a que ya existiera una edificación previa al 20 de agosto de 2014, donde simplemente bastara una declaración responsable o licencia de ocupación y que cuente con los sistemas básicos como el de evacuación de aguas residuales. No obstante, se deberá tener en cuenta que no se podrán otorgar licencias de obra mayor en cuanto no este catalogado dicho suelo como solar.

32 Ley 19/1975 de 2 de mayo

4.-CONCLUSIONES

La vigente regulación urbanística de la Comunidad valenciana en materia de disciplina urbanística pretende vencer las disfunciones anteriores y el escaso control que las Administraciones competentes ejercían sobre las construcciones erigidas al margen de la legalidad en espacios sensibles como suelo no urbanizable, y en particular en zonas catalogadas como parajes naturales o de especial impacto medioambiental; esta aparente impunidad ha contribuido al avance de la destrucción del medio ambiente y a la proliferación de núcleos urbanos diseminados que carecen de licencia y de los servicios urbanísticos mínimos, con el correspondiente efecto contaminante ante la falta de sistemas adecuados de saneamiento o tratamiento de residuos.

Para erradicar estas situaciones se han puesto en marcha una serie de estrategias que coadyuvan a una adecuada conciliación entre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, como son las inversiones en fuentes de energía renovable, mejoras en el acceso al agua y la reducción de los patrones de consumo. Asimismo, gracias a la implantación de sistemas como la minimización de impacto o entidades como la Agencia Valenciana de Protección del Territorio se pretende lograr un mayor control de las ilegalidades urbanísticas en las zonas rurales, a los efectos de legalizar o erradicar, mediante procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad, estas prácticas contrarias al ordenamiento jurídico urbanístico.

El problema real en la Comunidad Valenciana es la escasa aplicación práctica de los sistemas de minimización de impacto, dada su complejidad técnica y administrativa, así como la negativa de muchos municipios a adherirse a la Agencia Valenciana de Protección del Territorio por entender que se pretende la intromisión de la Administración autonómica en los problemas locales.

La solución a esta problemática no es otra que la concienciación municipal en su obligación de ejercer adecuadamente el servicio de inspección y de adoptar medidas sancionadoras y de restablecimiento de la legalidad ante la comisión de ilegalidades urbanísticas, supervisando la efectiva demolición de las obras ilegales y derivando al Ministerio Fiscal aquellas actuaciones constitutivas de ilícito penal para que la jurisdicción penal, en última instancia, pueda erradicar las prácticas urbanísticas que entroncan con el delito contra la ordenación del territorio.

5.-BIBLIOGRAFIA

LEGISLACIÓN

- CE- CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978
- LPAC- Ley 39/2015 DE 1 de octubre procedimiento Administrativo Común
- LRJSP Ley 40/2015 de 1 de octubre Régimen Jurídico del Sector Publico
- LOTUP. Ley 5/2014 de 25 de julio Ordenación del territorio, Urbanismo y paisaje
- LRBRL. Ley 7/1985 de 2 de abril Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.
Última modificación el 29/12/2021
- TRLS Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana,
aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre
- TRLOTUP. Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, urbanismo y
Paisaje aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2021 de 18 de junio.
Última modificación.
- DECRETO 52/2021 del Consell de 9 de abril aprobación de estatutos de Agencia
Valenciana de Protección del Territorio

MANUALES DE CONSULTA

- LA DISCIPLINA URBANISTICA (Ricardo García Macho y J.L. Blasco Díaz
Edición 2009
- MANUAL DE DISCIPLINA URBANISTICA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
(Fernando Renau Faubell) Ed. IUSTEL 2023
- DICTAMEN 014/01472021 DEL CONSELL JURIDIC CONSULTIU
- EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE DISCIPLINA
URBANISTICA: Restauración de la Legalidad del Orden Infringido y
Sancionador ESTEFANIA MARTINEZ MARTINEZ FORMACION CONSEJO
VALENCIANO DE COLEGIOS DE ABOGADOS Juni 2022
- CODIGO DE URBANISMO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Ed. abril 2023

6.-ANEXOS

- 1.- GUIA ORIENTATIVA PARA LA MINIMIZACION DEL IMPACTO TERRITORIAL:
Regulación de Viviendas en Suelo No Urbanizable
- 2.-https://www.manises.es/sites/www.manises.es/files/plan-especial-de-minimizacion-de-impacto-territorial-de-la-agrupacion-cuestadel-collado_0.pdf
- 3.- MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE DECLARACION DE SITUACION

INDIVIDUALIZADA DE LA GENERALITAT VALENCIANA.

- 3.1-<https://caminoscv.es/wp-content/uploads/2023/02/Manual-minimizacion-SNU.pdf>.
 - 3.2-<https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551182/172595531/webC+25+20+CONTESTACION+DG+JCO+v2.pdf/f56b9ae3-79d6-482a-900e-8833bae74810>.
 - 3.3-<https://plenos.ajcalp.es/recursos/documentos/2022-02/18-09-02-0420220124-popdf.pdf>
 - 3.4-<http://www.pilardelahoradada.org/sites/default/files/medio-ambiente/estudio4.pdf>
- 4.- CONTENIDO ESTUDIO INTEGRACION PAISAJISTICA- Información de Conselleria competente en la materia. <https://geolat.es/estudio-integración-paisajística/>
- 5.- CARTA AVPT Información sobre la Agencia Valenciana de Protección del Territorio de la Conselleria competente. <https://avpt.gva.es/es/que-es-l-avpt>