



## **PLANIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE INFRACCIÓN URBANÍSTICA**

### **I. DISPOSICIONES GENERALES**

#### **1) Objeto**

El gran volumen de expedientes en tramitación del Consorcio hace que no tenga ningún sentido disponer de un Plan de inspección urbanística si al mismo tiempo no existe una planificación de las actuaciones posteriores a la inspección, es decir, del inicio, instrucción y resolución de los expedientes de infracción urbanística, tarea que corresponde al asesor jurídico del Consorcio.

Por esto, es imprescindible que el Consorcio disponga de un instrumento que dote sus actuaciones administrativas de la máxima transparencia y objetividad, de manera que en todo momento se pueda justificar la priorización de unos expedientes en lugar de unos otros.

#### **2) Vigencia**

Esta planificación estará vigente durante el año 2017 y hasta que no se apruebe una nueva planificación.

#### **3) Finalidades específica**

Las finalidades específicas de esta planificación se pueden sintetizar en:

- Establecer la prioridad de los expedientes y su tramitación.
- Evitar la prescripción de las infracciones detectadas.
- Evitar la prescripción de las ordenes de demolición firmes.

### **II. PLANIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES**

#### **4) Tipos de procedimientos**

Toda infracción urbanística da lugar a los procedimientos siguientes:

- a) Medida cautelar de suspensión.
- b) Restablecimiento del orden jurídico perturbado
- c) Procedimiento sancionador.

Su tramitación puede ser independiente o iniciarlos simultáneamente en un mismo acto administrativo, aunque su instrucción y resolución ha de cumplir con lo que establece la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Illes Balears (en adelante LOUS).

El restablecimiento del orden jurídico perturbado se finaliza mediante la legalización de las obras o, si procede, por la reposición a su estado originario de la realidad física alterada. En este último caso, si la persona interesada incumple la orden de reposición de la realidad física alterada, el Consorcio puede obligarle a cumplirlas mediante la imposición de multas coercitivas; finalmente, si la persona interesada continua incumpliendo la orden de reposición, la administración ha de proceder a la ejecución subsidiaria a costa de esta.



## 5) Análisis de las prioridades

### a) Infracciones urbanísticas que prescriben

A la hora de definir las prioridades en la tramitación de los procedimientos, se ha de tener en cuenta, como criterio de máxima prioridad, que el hecho más grave que se puede producir en las tareas y funciones que el Consorcio tiene asignadas es la prescripción de la infracción urbanística, que implica que ya no podrá ni ser sancionada ni podrá adoptar las medidas es necesarias para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Hay que indicar que una parte de las infracciones detectadas provienen de una previa denuncia particular o de escritos remitidos por otras administraciones públicas, bajo la cobertura de la acción pública en materia urbanística, consagrada en el artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, así como en el artículo 14.1 de la LOUS. La acción pública otorga a quien la ejerce un derecho a que las administraciones públicas y los tribunales de justicia actúen para constatar si se ha incumplido o no la legislación urbanística y el derecho a recibir una respuesta razonada sobre las actuaciones realizadas.

Por todo ello, los expedientes con infracciones en riesgo de prescripción han de tener prioridad en cuanto a su tramitación. En este sentido, la asesora jurídica del Consorcio está realizando durante estos últimos meses la gran tarea de calcular el plazo aproximado de posible prescripción de las infracciones urbanísticas de los expedientes que están pendiente de tramitar, teniendo en cuenta además que dentro de cada expediente se han de calcular dos fechas diferentes: la prescripción de la infracción para imponer la sanción y el transcurso del plazo máximo para poder ordenar la demolición o restitución, considerando que una de las novedades de la LOUS ha sido la no coincidencia de ambos plazos. Con este trabajo, el Consorcio podrá computar a final de cada año las infracciones que puedan prescribir durante los próximos años y realizar así la oportuna planificación de la tramitación de estos expedientes, que comprenderán como mínimo los que prescriben el año siguiente.

### b) Ordenes de demolición o restitución que prescriben

Administrativamente, la resolución del procedimiento del restablecimiento del orden jurídico perturbado da lugar a una resolución de archivo de este por la legalización del correspondiente acto o uso que ha dado origen al procedimiento, o a la correspondiente orden de demolición o restitución al estado original antes del hecho infractor. En el primer caso, una vez la persona interesada ha legalizado las obras objeto de infracción urbanística, el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado está finalizado, mientras que en el cas que se dicte orden de demolición o restitución, el procedimiento no finaliza hasta que se materializa esta orden.



Es competencia del Consorcio que las personas interesadas den cumplimiento a las ordenes de demolición o restitución que se dicten, ya sea de manera voluntaria, mediante la imposición de multas coercitivas y/o la ejecución subsidiaria de la demolición por parte del Consorcio a costa de la persona interesada.

La orden de demolición o restitución del estado originario de la realidad física alterada, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, prescribe a los 15 años; por tanto, al igual que en esta planificación se establece como criterio de máxima prioridad los expedientes en riesgo de prescripción para poderse adoptar las medidas necesarias para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, también se ha de priorizar las ordenes de demolición en riesgo de prescripción por tal de hacer, en última instancia, efectiva la tarea del Consorcio.

Por todo ello, las ordenes de demolición en riesgo de prescripción, en sentido de iniciar el correspondiente procedimiento de multas coercitivas y, si procede, el correspondiente expediente de ejecución subsidiaria, también han de tener prioridad en cuanto a su tramitación. En este sentido, la asesora jurídica del Consorcio está realizando durante estos últimos meses la tarea de documentar la prescripción de las ordenes de demolición o restitución de los expedientes que el Consorcio ha resuelto. Con este trabajo, el Consorcio podrá computar a final de cada año las ordenes de demolición que prescriben durante los próximos años y realizar así la oportuna planificación de la tramitación de estos expedientes, que comprenderán como mínimo los que prescriben al año siguiente:

#### c) Obras en ejecución

En un tercer nivel de importancia, pero igualmente como una de las máximas prioridades del Consorcio, se encuentran las infracciones que se detectan con obras que se encuentran en curso de ejecución.

La experiencia acumulada durante décadas de gestión de la Disciplina urbanística por parte de los municipios, del Consell Insular y el Consorcio pone de manifiesto que la verdadera efectividad en el ejercicio de estas funciones se consiguen cuando las obras sin licencia directamente no se ejecuten o, en caso que se inicien, es paralicen de forma inmediata por parte de la Administración.

Cuando una obra sin título habilitante no se paraliza y finalmente se acaba, la sanción y la ejecución de la demolición o restitución posteriores son un auténtico drama para las personas afectadas, y son tan solo un éxito relativo de la Administración, ya que los recursos humanos y materiales que esta a de destinar a la ejecución de la restitución son muy superiores a los que ha de destinar para paralizarlas. Con la suspensión inmediata se facilita que la restitución sea ejecutada por las propias personas infractoras, debido al menor coste de demolición, así como al importe de la sanción, que además de ser inferior se podrá beneficiar de las reducciones por restitución voluntaria que prevé la LOUS.



Así pues, la suspensión inmediata de las obras es la mejor solución para las partes implicadas y por tanto, su tramitación se convierte en prioritaria.

d) Obras y actuaciones en suelo rústico protegido

Una vez establecidos los tres criterios de priorización mencionados en los puntos anteriores, el siguiente criterio de prioridad serían las obras que se ejecutan en suelo rústico protegido, que son terrenos que por su valor excepcional, la función territorial o la defensa de la fauna, flora y el equilibrio ecológico, se establece para ellos un régimen especial de protección diferente del suelo rústico común, y por tanto, prioritario ante este.

e) Obras y actuaciones en suelo rústico común

Finalmente, se han de ubicar en un último escalón de prioridades las infracciones cometidas en suelo rústico común.

Recordar que, dentro de cada una de las prioridades establecidas en este documento, y de acuerdo con el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el despacho de los expedientes se ha de mantener el orden riguroso de incoación en hechos de naturaleza homogénea, salvo que el titular de la unidad administrativa de una orden motivada en contra, de la que quede constancia.

## **6) Orden de prelación para el inicio, instrucción y resolución de los expedientes de disciplina urbanística del Consorcio**

Por todo lo hasta ahora expuesto, se establece el siguiente **ORDEN DE PRELACIÓN** para el inicio, instrucción y resolución de los expedientes de infracción urbanística del Consorcio:

**(1) Expedientes con riesgo de prescripción de la infracción urbanística, ya sea para incoar el correspondiente procedimiento sancionador y/o el correspondiente procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado.**

**A igual fecha de posible prescripción, serán prioritarios los expedientes que provengan del ejercicio de la acción pública en materia urbanística.**

**Dentro del mes de diciembre de cada año, el Consorcio analizará los expedientes que pueden prescribir, como mínimo, dentro del año siguiente y programará temporalmente su tramitación.**

**(2) Expedientes con órdenes de demolición o restitución con riesgo de prescripción.**

**Dentro del mes de diciembre de cada año, el Consorcio analizará las órdenes de demolición que prescribe, como mínimo, dentro de los dos años siguientes y programará temporalmente su tramitación.**



**(3) Expedientes en suelo rústico en que se haya ordenado la paralización inmediata de las obras o usos antes del inicio de los procedimientos sancionador y de reposición.**

**(4) Expedientes en suelo rústico protegido.**

**(5) Expedientes en suelo rústico común.**

### **III. INFRACCIONES CONSTITUTIVAS DE DELITO PENAL**

Finalmente, y de acuerdo con la objetividad y transparencia que la Ley reclama de las Administraciones públicas, es necesario establecer un criterio público y objetivo sobre el traslado al Ministerio Fiscal de los hechos que motivan el inicio de los expedientes de infracción urbanística que puedan implicar indicios de ilícito penal.

En este caso, el artículo 56 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, referente a infracciones constitutivas de delito, establece que *«Cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito del hecho que motivó la incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo ha de dar a conocer al Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, y estos se han de abstener de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluye la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción»*.

En este sentido, el artículo 164.2 de la LOUS establece que: *«En los casos de indicios de delito o falta en el hecho que haya motivado el inicio del procedimiento sancionador, la administración competente para imponer la sanción lo ha de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción del procedimiento sancionador hasta el pronunciamiento de la autoridad competente»*.

El artículo 319 del Código penal tipifica como delito las *«obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en terrenos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugar que tenga legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección»*.

En aplicación de estos preceptos, **el Consorcio pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, con suspensión de la instrucción del procedimiento sancionador, las obras de nueva planta que supongan la implantación de usos expresamente prohibidos en la clase de suelo rústico de que se trate.** A estos únicos efectos, se consideraran equivalentes a obras de nueva planta las ampliaciones que superen el 50% de la edificabilidad o el volumen existente.



Conserci per a la Protecció  
de la Legalitat Urbanística  
en Sòl Rústic de l'Illa de Menorca

Plaça de la Biosfera núm. 5  
Maó - 07703 · Illes Balears  
tel. 971 35 59 89 · fax 971 35 70 86

Así mismo, también se trasladaran al Ministerio Fiscal, las posibles infracciones del resto de expedientes del Consorcio constitutivos de delito penal, así motivadas por parte de los servicios jurídicos del Consorcio.