

AGÈNCIA VALENCIANA DE PROTECCIÓ DEL TERRITORI

PLAN PLURIANUAL DE INSPECCIÓN URBANÍSTICA

Índice

1. ANTECEDENTES	3
2. PLAN DE INSPECCIÓN URBANÍSTICA	3
2.1. OBJETO Y VIGENCIA DEL PLAN	3
2.2. FUNCIÓN INSPECTORA DE LA AGÈNCIA	3
2.3. DIRECTRICES GENERALES Y PRIORIDADES DEL PLAN DE INSPECCIÓN URBANÍSTICA	4
2.4. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LAS INSPECCIONES DE OFICIO	5
2.5. PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LAS INSPECCIONES	7
2.6. CAPACIDAD Y RECURSOS PROPIOS	8
3. PLANIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE INFRACCIÓN URBANÍSTICA	8
4. EL ÍNDICE DE PRIORIZACIÓN DE EXPEDIENTES (IPE)	11
5. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN URGENTE PARA LA PARALIZACIÓN DE OBRAS EN CURSO DE EJECUCIÓN	13
6. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE SUSPENSIÓN O DE LA ORDEN DE RESTAURACIÓN DE LAS OBRAS	17

1. ANTECEDENTES

El artículo 22 de los Estatutos de la Agència Valenciana de Protecció del Territori dispone que la Direcció-Gerencia de la Agència propondrá un Plan Plurianual de Gestión, que será aprobado por el Consejo de Dirección, que incluirá el Plan de Inspección Urbanística.

Por otra parte, el artículo 23 de los citados Estatutos, dispone que la Direcció-Gerencia de la Agència propondrá un Programa Anual de Gestión, que también será aprobado por el Consejo de Dirección, que incluirá el Programa de Inspección Urbanística.

El Plan Plurianual de Gestión tendrá que determinar como mínimo, con referencia a un plazo de cinco años:

- a) La definición de la orientación estratégica, objetivos y criterios de actuación de la Agència.
- b) Los medios materiales, informáticos, de administración electrónica y de recursos humanos necesarios para la consecución de aquellos objetivos, incluidas, si procede, las percepciones retributivas relacionadas con tales objetivos, en conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de función pública y de tecnologías de la información.
- c) La previsión de resultados, incluyendo la definición de los indicadores de medida de los resultados.
- d) Un balance o evaluación del Plan Plurianual de gestión anterior.
- e) Su financiación.

El objetivo del presente documento es la redacción del Plan de Inspección Urbanística que acompañará al Plan Plurianual de Gestión, definiendo los objetivos y prioridades en materia de inspección urbanística.

2. PLAN DE INSPECCIÓN URBANÍSTICA

2.1. OBJETO Y VIGENCIA DEL PLAN

El Plan de Inspección Urbanística tiene por objeto definir las actuaciones inspectoras de la Agència Valenciana de Protecció del Territori en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia urbanística sobre los actos de edificación y uso del suelo no urbanizable.

Este Plan estará vigente desde su aprobación por el Consejo de Dirección de la Agència y mientras no sea modificado o sustituido.

2.2. FUNCIÓN INSPECTORA DE LA AGÈNCIA

La función inspectora de la Agència establecida en sus Estatutos responderá a las directrices y prioridades que se recogen en el apartado 2.3 y las inspecciones se distribuyen en las siguientes modalidades de acuerdo con el motivo de activación de la inspección.

1. Inspecciones a iniciativa de la Agència.

Las inspecciones de oficio responden a la programación realizada por la Agència. La programación toma en consideración las actuaciones de atención prioritaria expresadas en el apartado 2.3.2 y da un peso especial a las correspondientes a municipios que tienen establecido acuerdo de adhesión con la Agència.

2. Inspecciones a instancia de terceros

Se clasifican en cuatro subgrupos:

- Denuncias presentadas por otras administraciones, incluidos los Ayuntamientos con acuerdo de adhesión con la Agència.
- A petición de los servicios de la Generalitat Valenciana.
- Denuncias de asociaciones gubernamentales y organizaciones de carácter no gubernamental.
- Denuncias de particulares.

2.3. DIRECTRICES GENERALES Y PRIORIDADES DEL PLAN DE INSPECCIÓN URBANÍSTICA

La Agència incorpora como directrices generales de sus actuaciones las que se derivan de considerar la protección de la legalidad urbanística como una herramienta básica para la utilización racional y legal del suelo de la Comunitat Valenciana.

1. Criterios generales.

Para conseguir la máxima operatividad y eficacia en esta línea, la inspección urbanística debe responder a una estrategia que se oriente a la:

- Prevención y anticipación. Intervenir con precocidad frente a los actos de presunta infracción en la edificación y usos del suelo, velando por la utilización racional y legal del suelo conforme a lo establecido en la legislación urbanística.
- Priorización. Es necesario ordenar y asignar objetivamente a cada intervención una valoración en función de la gravedad y características de las infracciones y su incidencia social, ambiental y paisajística.

Es evidente que el seguimiento de estas directrices generales depende en gran medida de las pautas de inspección que se marquen, dado que condicionan las sucesivas fases del procedimiento. En los siguientes apartados se detalla la sistemática de las inspecciones de la Agència.

2. Inspecciones de atención prioritaria.

De acuerdo con las directrices recogidas en el apartado anterior, se consideran prioritarias, según el orden de prelación que a continuación se expone, las inspecciones que

- a. Tengan por objeto el inicio de procedimientos sobre infracciones que puedan tener una fecha de prescripción próxima.
- b. Tengan por objeto la paralización inmediata de obras que se encuentren en curso de ejecución, en aplicación del Protocolo de actuación urgente para la paralización de obras en curso de ejecución que se establece en el apartado 5 del presente documento.
- c. Se lleven a cabo durante la instrucción de los procedimientos una vez ya iniciados, para evitar la caducidad de los mismos.
- d. Tengan por objeto comprobar si se ha ejecutado la restitución de forma voluntaria, a efectos de imponer la multa coercitiva que corresponda o de iniciar el procedimiento de ejecución subsidiaria.

- e. Se trate de presuntas infracciones urbanísticas localizadas en municipios que tengan vigente acuerdo de adhesión con la Agència.
- f. Hagan referencia a presuntas infracciones de edificación y/o usos del suelo destinado a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos en suelo no urbanizable; en suelo no urbanizable protegido, por este orden: ZRP-NA (natural), ZRP-AG (agropecuario), ZRP-AF (con afecciones), ZRP-RI (afectado por riesgos naturales) y resto; y demás categorías de suelo no urbanizable común.

La resolución de las dudas que puedan surgir en la interpretación de estas normas sobre inspecciones de atención prioritaria, serán resueltas de forma conjunta por el director-gerente, el jefe de servicio de protección de la legalidad urbanística y las personas responsables del Servicio de Protección de la Legalidad Urbanística de la Agència.

2.4. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LAS INSPECCIONES DE OFICIO

Los artículos 58 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, establecen que los procedimientos de naturaleza sancionadora deben iniciarse siempre de oficio por el órgano competente y que la resolución de inicio puede provenir de una denuncia, de petición razonada de otros órganos administrativos, como consecuencia de una orden superior o por propia iniciativa del órgano competente.

Dejando a un lado las inspecciones que se realizan a raíz de denuncia o de petición razonada de otros órganos administrativos, es conveniente especificar, para contribuir a la transparencia de la Agència, las demás fuentes de información que también deben dar lugar a inspecciones y, en su caso, al posterior inicio de expedientes por infracción urbanística por propia iniciativa del órgano competente.

En este sentido, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en sus artículos 3 y 4, contiene una serie de principios que obligan a todas las administraciones públicas con carácter general y a la Agència en particular:

- La objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- La responsabilidad por la gestión pública.
- La eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.
- La eficiencia en la utilización de los recursos públicos.
- La cooperación, colaboración y coordinación con otras administraciones públicas.

Estos principios vinculan a la Agència para que, de oficio, haga uso de fuentes de información que están a su alcance, ya sea porque son de acceso público (por ejemplo: fotografías aéreas, publicaciones en el ICV, noticias en prensa,...) o porque están a disposición de otras administraciones públicas (por ejemplo: resoluciones dictadas por cualesquiera órganos urbanísticos de la Generalitat Valenciana que pueden poner de manifiesto infracciones urbanísticas, datos catastrales sobre construcciones o usos en suelo no urbanizable,..) o de particulares que las pueden facilitar.

Por todo ello, las fuentes de información, distintas de las denuncias y peticiones razonadas de otros órganos administrativos, que deben dar lugar a inspecciones de oficio de la Agència son:

1. Cualquier obra o uso en suelo no urbanizable que el personal inspector de la Agència detecta cuando, con ocasión del levantamiento de un acta de inspección, se pongan de manifiesto otras infracciones distintas de la que motivó la actuación original.

2. Las fotografías o vídeos aéreos en suelo no urbanizable, de carácter público o privado, que puedan estar a disposición de la Agència en cualquier momento, siempre que las imágenes se hayan obtenido respetando la normativa aplicable.
3. Resoluciones dictadas o informes emitidos por la Dirección General o las Direcciones Territoriales de Urbanismo o cualquier otro órgano urbanístico, por ejemplo:
 - a. Resoluciones de denegación o archivo de solicitudes de declaración de interés comunitario, cuando en la documentación del expediente consten indicios de obras o usos en ejecución o ya implantados sin título habilitante y no prescritos.
 - b. Informes desfavorables relativos a expedientes de minimización de impacto territorial generado por núcleos de viviendas o viviendas aisladas en suelo no urbanizable, cuando en la documentación del expediente consten indicios de obras o usos en ejecución o ya implantados sin título habilitante y no prescritos.
4. Datos que la Agència pueda obtener de la Gerencia Territorial del Catastro, que aporten indicios de posibles infracciones urbanísticas en suelo no urbanizable no prescritas.
5. Publicaciones en el DOGV de resoluciones dictadas por la Dirección General o las Direcciones Territoriales de Urbanismo que informan desfavorablemente o archivan proyectos que incluyen la legalización de usos o construcciones ya implantados en suelo no urbanizable y no prescritos.
6. Noticias aparecidas en los diarios de mayor difusión en la Comunitat Valenciana, que pongan de manifiesto posibles infracciones urbanísticas no prescritas en suelo no urbanizable y señalen el lugar de los hechos.
7. Los informes técnicos desfavorables emitidos por la Dirección General o las Direcciones Territoriales de Agricultura, relativos a la implantación de edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal y sus correspondientes actividades complementarias o relativos a viviendas aisladas y familiares vinculadas a la actividad agropecuaria y complementaria, cuando en el expediente aparezcan obras o usos en ejecución o ya implantados en suelo no urbanizable sin el correspondiente título habilitante y no prescritos.
8. Información que los particulares hagan llegar a la Agència sobre presuntas infracciones urbanísticas, sin aportar su identidad, con los siguientes requisitos:
 - a. La Agència debe crear y hacer pública una herramienta telemática para la aportación de esta información, que por tanto no se puede aportar hasta que la herramienta se haya creado.
 - b. Esta herramienta debe permitir que queden registradas todas las informaciones que se hagan llegar. Cualquier miembro del Consejo de Dirección de la Agència puede consultar en cualquier momento las informaciones registradas.
 - c. Esta herramienta debe permitir que la Agència pueda contestar a la persona que ha aportado la información. Sin embargo, y dado que la persona no tiene la condición de denunciante regulada en el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la contestación de la Agència debe limitarse a comunicar si se ha aportado la información correctamente o a comunicar la información que falta aportar, de acuerdo con los requisitos establecidos en el punto siguiente.
 - d. No debe practicarse ninguna inspección si la información aportada no es, como mínimo, la siguiente:

i. Identificación del polígono, parcela y municipio donde se encuentren las obras o usos presuntamente irregulares.

ii. Descripción clara de las obras o usos presuntamente irregulares.

iii. Fotografías (aéreas o sobre el terreno) donde aparezcan las obras o usos presuntamente irregulares.

iv. Una dirección de correo electrónico.

e. No debe practicarse inspección si, de los datos de que dispone la Agència (en especial, fotografías aéreas) se deriva que la información aportada pone de manifiesto presuntas infracciones urbanísticas ya prescritas a efectos sancionadores o de restablecimiento.

f. La Agència debe priorizar las inspecciones de las obras o usos que estén prohibidos o que no cumplan con la parcela mínima necesaria, de acuerdo con la normativa urbanística y territorial aplicable en el momento de la inspección.

g. Esta fuente de información será subsidiaria con relación a las denuncias y a todas las demás fuentes de información reguladas en el presente Plan de Inspección Urbanística, de forma que no se realizará la inspección correspondiente mientras existan inspecciones pendientes derivadas de las demás fuentes. Tampoco podrá dar lugar, necesariamente, a la aplicación del Protocolo de actuación urgente de la Agencia para la paralización de obras o usos en curso de ejecución contemplado en el apartado 5 del presente documento.

En caso de que la Agència acceda a esta información de forma masiva (por ejemplo: aparición de una nueva ortofotografía aérea de la Comunitat Valenciana), deben priorizarse, en primer lugar, las inspecciones en los municipios adheridos y, en segundo lugar, en el suelo no urbanizable con mayor grado de protección.

Las inspecciones que se deriven de todas estas fuentes de información deben ser gestionadas directamente por el personal del Servicio de Protección de la Legalidad Urbanística de la Agència, sin necesidad de una orden individualizada emitida por un órgano superior, salvo las que deriven de los puntos 5 y 6, que serán dispuestas por el director gerente de forma motivada.

2.5. PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LAS INSPECCIONES

1. Zonificación del área inspectora.

Los municipios de la Comunitat Valenciana se dividirán entre la actual plantilla de inspectores. Para definir cada zona se tiene en cuenta la extensión territorial y el número de municipios adheridos. Los inspectores se asignarán, en primer lugar, a cada una de las tres provincias de la Comunitat Valenciana y, dentro de dicha provincia, cada inspector tendrá asignada una zona de trabajo, realizando tanto las inspecciones que provienen de denuncias como las inspecciones de oficio en su zona.

2. Rotación de los inspectores.

Para la distribución por zonas de trabajo se podrá establecer, si se considera conveniente, un círculo rotativo en el que cada inspector cambie de zona a los 2 años.

2.6. CAPACIDAD Y RECURSOS PROPIOS

La Agència dispone de un Servicio de Protección de la Legalidad Urbanística con medios humanos y técnicos para desarrollar la actividad inspectora en toda la Comunitat Valenciana.

El equipo técnico estará formado por inspectores, arquitectos técnicos y, en un futuro próximo, arquitectos que realizan las funciones de vigilancia e inspección del territorio.

Los medios técnicos de los que se pretende disponer en breve son vehículos, drones, GPS para situar exactamente las obras detectadas, sistemas SIG de georreferenciación, fotografías aéreas desde el año 1956 y soporte cartográfico adecuado a las funciones a desarrollar.

3. PLANIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE INFRACCIÓN URBANÍSTICA

La situación actual de la Agència 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, la instrucción y la resolución de los expedientes de infracción urbanística, tarea que corresponde a la Sección Jurídica de la Agència. La urgente necesidad de esta planificación deriva de dos hechos:

- La gran cantidad de expedientes pendientes de tramitar existentes en la Agència a día de hoy, es decir, obras ya detectadas por los propios Ayuntamientos adheridos o por el cuerpo de inspectores de la Agència para los que se encuentran pendientes de iniciar y/o tramitar los correspondientes procedimientos sancionador y de restablecimiento del orden jurídico perturbado.
- El ámbito competencial de la Agència, derivado del importantísimo aumento de municipios adheridos y de las competencias atribuidas por el artículo 293 del TR-LOTUP.

Dadas estas circunstancias, es esencial que la Agència disponga de un instrumento que dote sus actuaciones expedientales de la máxima transparencia y objetividad, de modo que en todo momento se pueda explicar por qué se inician y se tramitan unos expedientes y no otros.

A la hora de definir unos parámetros, debe tenerse en cuenta, como **criterio de máxima prioridad**, que la alteración más grave que se puede producir en las tareas y funciones que la Agència tiene asignadas es la prescripción de la infracción urbanística (que implica que ya no podrá ser sancionada), y el transcurso del plazo máximo establecido legalmente para ordenar la demolición o restitución de las obras.

Además, un porcentaje altísimo de las infracciones detectadas provienen de una denuncia particular previa o de escritos remitidos por otras administraciones públicas (Seprona, agentes de medio ambiente,..), 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 de suelo y rehabilitación urbana:

"Artículo 62. Acción pública.

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística",

y en el artículo 251 del TR-LOTUP:

"La adopción de las medidas de restauración del orden urbanístico infringido es una competencia irrenunciable y de inexcusable ejercicio por la administración actuante. Ni la instrucción del expediente sancionador, ni la imposición de multas exonera a la administración de su deber de adoptar las medidas tendentes a la restauración del orden urbanístico infringido, en los términos establecidos en este texto refundido."

La acción pública otorga a quien la ejerce un verdadero 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 ello, los expedientes con infracciones con riesgo de prescripción deben tener prioridad en cuanto a su tramitación. En este sentido, los técnicos de la Agència calcularán el plazo aproximado de posible prescripción de las infracciones urbanísticas de los expedientes que están pendientes de tramitar, teniendo en cuenta además que dentro de cada expediente deben calcularse dos fechas distintas: la prescripción de la infracción (es decir, de la posibilidad de imponer una sanción) y el transcurso del plazo máximo para poder ordenar la demolición o restitución. De esta forma, la Agència puede computar las infracciones que pueden prescribir dentro de los meses siguientes, y realizar así la oportuna planificación de la tramitación de estos expedientes.

En un segundo nivel de importancia, pero igualmente como una de las máximas prioridades de la Agència, 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 y la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio, pone de manifiesto que la verdadera efectividad en el ejercicio de estas funciones se consigue cuando las obras sin licencia directamente no se ejecutan o, en caso de que se inicien, se paralizan 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 verdadero drama para las personas afectadas, y son tan sólo un éxito relativo de la Administración, ya que los recursos humanos y materiales que ésta debe destinar a la ejecución de la restitución son muy superiores a los que debe destinar para paralizarlas. Además, con la suspensión inmediata se facilita que la restitución sea ejecutada por las propias personas infractoras, debido al menor coste de demolición de una obra en estado incipiente de ejecución en relación con una obra ya terminada.

Por tanto, la suspensión inmediata de las obras es la mejor solución para todas las partes implicadas: Administración y personas infractoras, aunque éstas no sean completamente conscientes de estos beneficios en el momento en que se ejecuta la suspensión. Es muy frecuente que, si una obra no se paraliza, cuando posteriormente llega la sanción correspondiente y, sobre todo, cuando llega el momento de ejecutar la demolición, las personas infractoras se lamentan de que nadie les hiciera ver que la mejor opción era no ejecutar las obras o detenerlas de inmediato.

En este sentido, en el apartado 5 de este documento se define un Protocolo de actuación urgente para la paralización inmediata de las obras en curso de ejecución, que consiste básicamente en realizar de forma

rápida todas las actuaciones necesarias para que las obras se detengan de forma real y efectiva, ya sea voluntaria por las personas responsables o forzosamente por la propia Agència, con el apoyo de los medios técnicos y humanos de los Ayuntamientos adheridos.

La necesidad de actuar con rapidez implica que la Agència haga uso de la facultad legal de suspensión de las obras que se encuentren en curso de ejecución en suelo no urbanizable en la misma resolución de inicio de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad, regulada en los artículos 252 y 253 del TR-LOTUP, resoluciones que en estos supuestos de obras en ejecución deben gozar de prioridad.

Estos dos criterios de priorización, mencionados en los puntos anteriores, se unirán a los otros conceptos que componen el **índice de priorización de expedientes**, definido en el apartado 4 del presente documento, y que tiene por objeto precisamente priorizar las actuaciones relativas a las infracciones urbanísticas de mayor importancia y gravedad.

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 de la Agència:

1º. Expedientes con riesgo de prescripción de la infracción o con riesgo de transcurso del plazo máximo para ordenar la demolición o reposición de las obras y usos en su estado anterior.

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

2º. Expedientes en los que resulte procedente ordenar la inmediata paralización de las obras o instalaciones por encontrarse en ejecución, orden que se incorporará en la resolución de inicio de expediente de restablecimiento de la legalidad (en la que también se incorporará el requerimiento de legalización).

3º. Expedientes que tengan el Índice de priorización de expedientes (IPE) más alto. A igualdad de IPE, se resolverán los empates siguiendo el siguiente orden:

- I. El expediente de municipio adherido.
- II. En el caso de obras en ejecución, el expediente cuyas obras se hubiesen iniciado con antelación.
- III. En el caso de obras terminadas, el expediente cuyas obras se hubiesen terminado con antelación.
- IV. El expediente con fecha de acta de inspección anterior.

Por último, y de acuerdo también 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, cuestión regulada en el artículo 260 del TR-LOTUP.

El artículo 319 del Código penal tipifica como delito las *"obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección"*; así como las *"obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable"*.

En aplicación de los dos preceptos citados, la Agència 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 no urbanizable de que se trate. A estos

únicos efectos, se considerarán equivalentes a obras de nueva planta las ampliaciones que superen el 50% de la edificabilidad o el volumen existente.

4. EL ÍNDICE DE PRIORIZACIÓN DE EXPEDIENTES (IPE)

El índice de priorización de expedientes (IPE) de la Agència Valenciana de Protecció del Territori es un valor que se asigna a cada uno de los expedientes, con el fin de evitar cualquier tipo de discrecionalidad en la priorización de las actuaciones. El IPE definirá el orden de prelación de la tramitación de expedientes de restablecimiento de la legalidad.

La puntuación de cada una de las infracciones urbanísticas (a partir de ahora se identificará como IPE) se asigna en:

- Función del tipo de suelo,
- si el municipio se encuentra adherido o no a la Agència,
- la gravedad de la infracción,
- la necesidad de obtención de declaración de interés comunitario para el uso de la edificación,
- el uso principal o no de la construcción,
- el tipo de infracción,
- el estado de ejecución,
- el riesgo de prescripción de la infracción,
- el riesgo de caducidad de la tramitación del expediente, una vez incoado.

Será labor de los técnicos de inspección la determinación de la existencia de dichos factores en cada una de las infracciones detectadas.

El IPE sigue el siguiente esquema:

TIPO DE SUELO	MUNICIPIO ADHERIDO	GRAVEDAD INFRACCIÓN	DIC	OBRAS		EN EJECUCIÓN (*)	RIESGO DE PRESCRIPCIÓN	RIESGO DE CADUCIDAD DEL EXPEDIENTE
				USO DE LA CONSTRUCCIÓN	TIPOLOGÍA INFRACCIÓN			
Zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos +40	Sí +20	Muy grave +20	Sí +10	Inmueble principal +35	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva edificación sin licencia (vivienda, nave, etc) • Licencia irregular (art. 253.2) +20	Sí +85	Sí < 1 años +265	Plazo transcurrido > 5 meses +180
SNU Protegido ZRP-NA (natural) ZRP-AG (agropecuario) Espacios naturales +30		Grave (usos no permitidos; incumplimiento parcela mínima) +10		Auxiliar o complementario 0	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma y/o ampliación de edificaciones existentes • Obras no ajustadas a la licencia concedida +10		Sí < 2 años +255	Plazo transcurrido > 3 meses +160

SNU Protegido ZRP-AF (afecciones) ZRP-RI (riesgos)	No 0		No 0			No +0	Sí < 3 años +245	Plazo transcurrido > 1 mes +140
+20		Grave (resto)					No	Sin incoar
SNU Común		0					0	0

Definición de los conceptos utilizados en el IPE:

TIPO DE SUELO: Este concepto recoge las distintas zonas de suelo no urbanizable, según las definidas en el Anexo IV del TR-LOTUP. La máxima puntuación se obtendrá si las obras o usos se ejecutan sobre suelos clasificados como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos, mientras que si la infracción se comete en suelo no urbanizable común, no puntuará.

MUNICIPIO ADHERIDO: Se priorizan las infracciones detectadas en municipios adheridos frente a las detectadas en municipios no adheridos a la Agència.

GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN: Se gradúan las infracciones en función de su clasificación en muy graves y graves y, dentro de estas últimas, se diferencia entre infracciones motivadas por la ejecución de obras incumpliendo parcela mínima o cuyo destino (uso) no esté permitido, y entre infracciones motivadas por el resto de actuaciones clasificadas como graves.

DIC: Se priorizarán aquellas obras o usos para cuya autorización sea necesaria la tramitación de una declaración de interés comunitario.

USO DE LA CONSTRUCCIÓN: Se distingue entre edificaciones destinadas a inmueble principal y entre edificaciones destinadas a usos auxiliares o complementarios del inmueble principal.

TIPOLOGÍA DE LA INFRACCIÓN: Complementariamente al uso de la construcción, se valorarán conceptos tales como la ejecución de obra nueva frente a ampliaciones o reformas de edificaciones existentes. En este sentido, se considerarán equivalentes a obras de nueva planta las ampliaciones que superen el 50% de la edificabilidad o el volumen existente

EN EJECUCIÓN: Dado que una de las prioridades de la Agència es la paralización de obras o usos en curso de ejecución, en el apartado 5 del presente documento se establece un protocolo de actuación urgente para la paralización de obras en curso de ejecución. No obstante, se ha considerado que, para la inclusión de las obras en ejecución en la tabla priorizada de tramitación general de expedientes, dichas infracciones (de obras en ejecución) deben entrar en la tabla con una puntuación que las sitúe en los primeros lugares de la misma, sólo por detrás de aquellos expedientes que se encuentren a punto de caducar, por lo que puntuarán con 85 puntos (para que, en igualdad de condiciones en el resto de los conceptos del IPE, se tramite antes el expediente relativo a una obra ya finalizada con expediente incoado en riesgo de caducidad que a una obra en ejecución).

RIESGO DE PRESCRIPCIÓN: Este concepto alude al tiempo que resta para que pueda considerarse prescrita la infracción.

RIESGO DE CADUCIDAD DEL EXPEDIENTE: Este concepto sólo será de aplicación para los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística que se encuentren en riesgo de caducar, en el momento en que se

determine el inicio de aplicación del IPE; es decir, sólo será de aplicación a los expedientes que se encuentren en tramitación a la fecha de puesta en funcionamiento efectivo de la Agència. Cuando un expediente haya caducado (y, por lo tanto, será necesaria su nueva incoación) o se trate de una nueva infracción, no se puntuará en este concepto. De esta forma, durante las primeras etapas de aplicación del IPE, se priorizará la tramitación de los expedientes ya incoados con anterioridad por la DG Urbanismo, o durante los primeros meses de funcionamiento de la Agència, mientras que, cuando dichos expedientes hayan finalizado, el concepto “Riesgo de caducidad del expediente” perderá su razón de ser.

5. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN URGENTE PARA LA PARALIZACIÓN DE OBRAS EN CURSO DE EJECUCIÓN

Tal como dispone el artículo 252 del TR-LOTUP, “1. Cuando los actos de edificación o uso del suelo se realicen sin licencia u orden de ejecución, la alcaldía, y en su caso, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, de oficio o a instancia de parte, comprobado que carecen de autorización urbanística, ordenará, sin más trámite, la suspensión inmediata de las obras o el cese del uso en curso de ejecución o desarrollo.

De igual modo se procederá cuando la obra esté sujeta a declaración responsable y esta se haya omitido o cuando se pretendan ejecutar en dicho régimen obras sujetas a licencia.

2. La notificación de la orden de suspensión podrá realizarse, indistintamente, a la parte promotora, a la persona propietaria, al o la responsable del acto o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo, y esté relacionada con las obras, así como a las compañías suministradoras de servicios públicos, para que suspendan el suministro. La orden de suspensión deberá ser comunicada, asimismo, al registro de la propiedad para su constancia mediante nota marginal”

Se hace necesario establecer un protocolo de actuación que recoja las actuaciones necesarias para que, de forma urgente e inmediata, se suspendan los actos de edificación o uso del suelo a que se refiere el citado artículo.

En el momento en que se tenga conocimiento de la existencia de una obra o uso que pueda constituir una presunta infracción urbanística, la persona que ostente la jefatura del Servicio de Protección de la Legalidad Urbanística dará traslado a la persona que ostente la jefatura de la Sección de Inspección, para que se inicien las actuaciones necesarias para su inmediata suspensión. En caso de ausencia de la persona que ostente la jefatura del Servicio de Protección de la Legalidad Urbanística, el traslado se efectuará por la persona que ostente la jefatura de Sección de Sancionador/Restauración.

Según se especifica en el apartado 2.4 del presente documento, las fuentes de información desde las cuales la Agència puede tener conocimiento de la comisión de una presunta infracción urbanística son muy diversas. El modo de actuar variará en atención a cada una de ellas como sigue:

- 1) Cualquier obra o uso en suelo no urbanizable que sea **comunicada por los ayuntamientos adheridos**, mediante el traslado de la correspondiente acta e informe técnico.

De forma inmediata, se dará traslado del acta de inspección al instructor del expediente para que, de forma prioritaria, prepare la resolución y notificación de la correspondiente orden de suspensión inmediata de las obras o del cese del uso en curso de ejecución o desarrollo, la cual será enviada a la Policía Local u otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado del municipio para que proceda a su

notificación inmediata. Dicha orden de suspensión se incorporará a la resolución de inicio de expediente de restablecimiento de la legalidad con requerimiento de legalización.

En el caso de que fuese posible la notificación directa al promotor, propietario o responsable de las obras o del uso, esta se practicará conforme a lo dispuesto en el artículo 41 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La notificación de la orden de suspensión e inicio de expediente podrá realizarse, indistintamente, a la parte promotora, a la persona propietaria, al o la responsable del acto o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo y que esté relacionada con las obras o usos.

Si en el momento de la notificación no hubiese ninguna persona que pudiese hacerse cargo de esta, o si fuese rechazada, se colocará un cartel informativo plastificado, que contendrá los datos relativos a la suspensión de los actos.

- 2) Cualquier obra o uso en suelo no urbanizable que el **personal inspector de la Agència detecte** cuando, con ocasión del levantamiento de un acta de inspección, se pongan de manifiesto otras infracciones distintas de la que motivó la actuación original.

En primer lugar, se intentará averiguar si las obras o el uso disponen de autorización para su ejecución o desarrollo. Para ello, el inspector se pondrá en contacto por vía telefónica o telemática con el servicio municipal competente.

En el caso de que la consulta resulte infructuosa o que no conste autorización, y siempre que sea posible, se levantará acta de las nuevas infracciones detectadas, advirtiendo de forma verbal a la persona o personas que, estando relacionadas con las obras o el uso, se encuentren en el lugar de ejecución, realización o desarrollo, de que, en caso de que no dispongan de la pertinente licencia u orden de ejecución, o no hayan presentado declaración responsable, procede la suspensión inmediata de las obras o el cese del uso.

A continuación, se remitirá copia del acta de inspección al Ayuntamiento, solicitando se envíe el informe técnico a que hace referencia el artículo 6.c) de los Estatutos de la Agència.

Simultáneamente, se dará traslado del acta de inspección al instructor del expediente para que, de forma prioritaria, prepare la resolución y notificación de la correspondiente orden de suspensión inmediata de las obras o del cese del uso en curso de ejecución o desarrollo, la cual será enviada a la Policía Local u otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado del municipio para que proceda a su notificación inmediata. Dicha orden de suspensión se incorporará a la resolución de inicio de expediente de restablecimiento de la legalidad con requerimiento de legalización.

En el caso de que, fruto de las averiguaciones realizadas en el lugar de ejecución, fuese posible la notificación directa al promotor, propietario o responsable de las obras o del uso, esta se practicará conforme a lo dispuesto en el artículo 41 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La notificación de la orden de suspensión e inicio de expediente podrá realizarse, indistintamente, a la parte promotora, a la persona propietaria, al o la responsable del acto o, en su defecto, a cualquier

persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo y que esté relacionada con las obras o usos.

Si en el momento de la notificación no hubiese ninguna persona que pudiese hacerse cargo de esta, o si fuese rechazada, se colocará un cartel informativo plastificado, que contendrá los datos relativos a la suspensión de los actos.

- 3) **Noticias aparecidas en los diarios** de mayor difusión en la Comunitat Valenciana que pongan de manifiesto posibles infracciones urbanísticas no prescritas en suelo no urbanizable y señalen el lugar de los hechos.

En el caso de que dichas noticias hagan referencia a infracciones en curso de ejecución se realizarán averiguaciones para recabar todos los datos posibles referentes a la actuación, entre los cuales se incluirá el contacto por vía telefónica o telemática con el servicio municipal correspondiente.

Una vez recabada la máxima cantidad de datos posible, se requerirá al Ayuntamiento para que, de forma urgente, envíe el acta de inspección y el informe técnico a que hace referencia el artículo 6.c) de los Estatutos de la Agència.

Simultáneamente, se dará traslado de toda la información recabada al instructor del expediente, para que de forma prioritaria prepare la resolución y notificación de la correspondiente orden de suspensión inmediata de las obras o del cese del uso en curso de ejecución o desarrollo, la cual será enviada a la Policía Local del municipio para que proceda a su notificación inmediata. Dicha orden de suspensión se incorporará a la resolución de inicio de expediente de restablecimiento de la legalidad con requerimiento de legalización.

En el caso de que, fruto de las averiguaciones realizadas, fuese posible la notificación directa al promotor, propietario o responsable de las obras o del uso, esta se practicará conforme a lo dispuesto en el artículo 41 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La notificación de la orden de suspensión e inicio de expediente podrá realizarse, indistintamente, a la parte promotora, a la persona propietaria, al o la responsable del acto o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo y que esté relacionada con las obras o usos.

Si en el momento de la notificación no hubiese ninguna persona que pudiese hacerse cargo de esta, o si fuese rechazada, se colocará un cartel informativo plastificado, que contendrá los datos relativos a la suspensión de los actos.

- 4) Los **informes técnicos desfavorables emitidos por órganos de la Generalitat Valenciana**, relativos a la implantación de edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal y sus correspondientes actividades complementarias; a viviendas aisladas y familiares vinculadas a la actividad agropecuaria y complementaria; a declaraciones de interés comunitario; o a expedientes de minimización de impacto territorial, cuando en el expediente aparezcan obras o usos en ejecución o ya implantados en suelo no urbanizable sin el correspondiente título habilitante y no prescritos.

En este supuesto, dado que los citados informes ya contendrán datos relativos a las obras o el uso y al promotor de los mismos, se podrá requerir directamente al Ayuntamiento para que, de forma urgente, envíe el acta de inspección y el informe técnico a que hace referencia el artículo 6.c) de los Estatutos de la Agència.

Simultáneamente, se dará traslado de toda la información recabada al instructor del expediente, para que de forma prioritaria prepare la resolución y notificación de la correspondiente orden de suspensión inmediata de las obras o del cese del uso en curso de ejecución o desarrollo, la cual será enviada a la Policía Local del municipio para que proceda a su notificación inmediata, y se practicará la notificación directa al promotor, propietario o responsable de las obras o del uso, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dicha orden de suspensión se incorporará a la resolución de inicio de expediente de restablecimiento de la legalidad con requerimiento de legalización.

La notificación de la orden de suspensión e inicio de expediente podrá realizarse, indistintamente, a la parte promotora, a la persona propietaria, al o la responsable del acto o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo y que esté relacionada con las obras o usos.

Si en el momento de la notificación no hubiese ninguna persona que pudiese hacerse cargo de esta, o si fuese rechazada, se colocará un cartel informativo plastificado, que contendrá los datos relativos a la suspensión de los actos.

- 5) Información que los **particulares** hagan llegar a la Agència sobre presuntas infracciones urbanísticas, ya sea mediante denuncia, o mediante escrito sin aportar su identidad.

De la misma forma que en el caso de noticias aparecidas en diarios o periódicos, se realizarán averiguaciones para recabar todos los datos posibles referentes a la actuación, entre los cuales se incluirá el contacto por vía telefónica o telemática con el servicio municipal correspondiente.

Si se trata de un municipio adherido, y la información se ha hecho llegar a la Agència mediante denuncia, una vez recabada la máxima cantidad de datos posible, se requerirá al Ayuntamiento para que, de forma urgente, envíe el acta de denuncia e inspección y el informe técnico a que hace referencia el artículo 6.c) de los Estatutos de la Agència.

Simultáneamente, se dará traslado de toda la información recabada al instructor del expediente, para que de forma prioritaria prepare la resolución y notificación de la correspondiente orden de suspensión inmediata de las obras o del cese del uso en curso de ejecución o desarrollo, la cual será enviada a la Policía Local del municipio para que proceda a su notificación inmediata. Dicha orden de suspensión se incorporará a la resolución de inicio de expediente de restablecimiento de la legalidad con requerimiento de legalización.

En el caso de que, fruto de las averiguaciones realizadas, fuese posible la notificación directa al promotor, propietario o responsable de las obras o del uso, esta se practicará conforme a lo dispuesto en el artículo 41 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La notificación de la orden de suspensión e inicio de expediente podrá realizarse, indistintamente, a la parte promotora, a la persona propietaria, al o la responsable del acto o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo y que esté relacionada con las obras o usos.

Si en el momento de la notificación no hubiese ninguna persona que pudiese hacerse cargo de esta, o si fuese rechazada, se colocará un cartel informativo plastificado, que contendrá los datos relativos a la suspensión de los actos.

En cambio, si se trata de un municipio no adherido, una vez recabada la máxima cantidad de datos posible, se enviará un requerimiento al Ayuntamiento para que, de forma urgente, actúe conforme a lo dispuesto en el artículo 252 del TR-LOTUP, advirtiéndole de que, en caso de inactividad o negligencia, se actuará conforme a lo dispuesto en el artículo 288 del TR-LOTUP.

En el supuesto de que la información se haya hecho llegar a la Agència mediante escrito sin aportar la identidad (el cual, por tanto, no tiene la consideración jurídica de denuncia) por la Agència se iniciarán actuaciones de investigación con carácter subsidiario a otras actuaciones de investigación que se estén realizando y que deriven de las otras fuentes de información citadas anteriormente, que gozan de prioridad.

Junto a la adopción de la medida cautelar de suspensión, la Agència incoará el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, según el procedimiento establecido en los artículos 252.1, 254.1 y 259.2 del TR-LOTUP.

En la resolución de incoación del expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística se advertirá a los interesados de que, en caso de no proceder a la suspensión, podrán adoptarse las medidas cautelares que se estime oportunas, de las previstas en el artículo 258 del TR-LOTUP, entre las que puede proceder el precinto de las obras o usos, el cual se practicará por la Policía Local durante el transcurso de la visita de inspección a realizar a los 5 días de la notificación de la orden de suspensión.

Asimismo, en el traslado de la orden de suspensión e inicio de expediente se informará a la Policía Local de que, transcurridos 5 días desde que se haya practicado la notificación (o que se haya colocado el cartel informativo), se deberá realizar, por parte de la propia Policía Local, una nueva visita al lugar de los hechos, para constatar si las obras o usos han sido suspendidos y si se han retirado los materiales y la maquinaria. El resultado de esta última visita de inspección, de la cual se levantará acta, junto con el de la notificación de la orden de suspensión (realizada 5 días antes), deberá ser notificado a la Agència para ser tenido en cuenta a los efectos de lo dispuesto en el artículo 260 del TR-LOTUP, respecto al incumplimiento de la orden de suspensión. Si en el transcurso de dicha visita de inspección la Policía Local detectase que las obras o usos no han sido suspendidos, procederá directamente a la adopción de las medidas cautelares que figuren en la resolución que contenía la orden de suspensión e inicio de expediente.

6. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE SUSPENSIÓN O DE LA ORDEN DE RESTAURACIÓN DE LAS OBRAS.

El incumplimiento de la **orden de suspensión**, incluida la que se traslade a las empresas suministradoras de servicios públicos, dará lugar, mientras persista, a la imposición de hasta diez multas coercitivas por periodos

mínimos de diez días y en una cuantía de entre doscientos y dos mil euros, determinándose la cuantía con criterios de proporcionalidad teniendo en cuenta la entidad y trascendencia de la actuación urbanística de que se trate.

Para determinar los criterios de proporcionalidad, se seguirá el siguiente esquema de aplicación:

1º. En el caso de edificaciones de **nueva planta** o de la ejecución de **usos** sin la correspondiente autorización:

- La primera multa se impondrá en la cuantía de 500 euros.
- La segunda multa se impondrá en la cuantía de 1.000 euros.
- La tercera multa y sucesivas, se impondrán en la cuantía de 1.500 euros.

2º. En el caso de edificaciones **auxiliares o ampliaciones** de edificaciones existentes:

- La primera multa se impondrá en la cuantía de 200 euros.
- La segunda multa se impondrá en la cuantía de 400 euros.
- La tercera multa, y sucesivas, se impondrán en la cuantía de 600 euros.

3º. En el caso de que se trate de infracciones sobre suelo **no urbanizable** protegido, zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos:

- La primera multa se impondrá en la cuantía de 1.000 euros.
- La segunda multa se impondrá en la cuantía de 1.500 euros.
- La tercera multa y sucesivas, se impondrán en la cuantía de 2.000 euros.

El incumplimiento de las **órdenes de restablecimiento de la realidad física** al estado anterior dará lugar, hasta lograr la ejecución de las medidas de restauración por la persona que se encuentre obligada, a la imposición de hasta diez multas coercitivas con una periodicidad de un mes y con una cuantía de entre seiscientos a tres mil euros cada una de ellas.

Para la determinación del importe de cada una de las diez multas coercitivas, los técnicos del Servicio de Protección de la Legalidad Urbanística realizarán una valoración aproximada del coste de las medidas previstas para el restablecimiento de la realidad física alterada, imponiéndose en cada una de las multas el valor correspondiente al 10% de dicho coste, ajustándose a la horquilla de entre 600 y 3.000 euros.