

asociación española de
PROFESORES de
DERECHO ADMINISTRATIVO
VIII CONGRESO, FEBRERO 2013

LA FUNCIÓN INSPECTORA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

[DOCUMENTO PROVISIONAL]

Julio Tejedor Bielsa
Profesor Titular de derecho administrativo
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza



**GRUPO CONSOLIDADO DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA
SOCIAL Y TERRITORIAL**

SUMARIO

I. ALGUNAS ACOTACIONES SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO URBANÍSTICO EN ESPAÑA.

II. LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA COMO POTESTAD PÚBLICA. DELIMITACIÓN Y ÁMBITO: 1. Función, actividad, potestad; 2. Delimitación de la potestad de inspección urbanística y otras técnicas de control de la actividad urbanística; 3. Ámbito de la inspección urbanística; 4. Los planes de inspección.

III. SUJETOS ACTIVOS Y PASIVOS. ORGANIZACIÓN Y DISFUNCIONES DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA. INDEPENDENCIA DE LA INSPECCIÓN: 1. Organización de la inspección urbanística. Colaboración orgánica y funcional; 2. El estatuto del personal inspector; en particular, facultades y deberes de la inspección urbanística; 3. Los sujetos pasivos de la inspección. El deber de colaboración y la entrada en domicilio.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA: 1. ¿Procedimiento de inspección o actividad inspectora?; 2. Iniciación, ordenación e instrucción y terminación. Plazos de inspección; 3. Las actas de inspección y otros documentos resultantes de la actividad inspectora.

V. LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS Y COLABORACIÓN PRIVADA EN LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA. INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS, ACTIVIDADES COMUNICADAS Y DECLARACIÓN RESPONSABLE.

VI. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL FRACASO DE LA INSPECCIÓN. ANULACIÓN DE PLANEAMIENTO Y LICENCIAS, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, TERCEROS REGISTRALES Y SEGURIDAD JURÍDICA.

BIBLIOGRAFÍA

I. ALGUNAS ACOTACIONES SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO URBANÍSTICO EN ESPAÑA

Las escasas monografías dedicadas en los últimos años a analizar el régimen jurídico de la potestad de inspección se inician justificando su necesidad en “un incremento exponencial de disposiciones” cuya eficacia está escasamente garantizada (GARCÍA URETA, 2006: 13) y en el incumplimiento del ordenamiento administrativo “que cuando rebasa ciertos umbrales afecta a la propia legitimidad del ordenamiento correspondiente” (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 9-10). Y, curiosamente, en ambas monografías el primer sector aludido es el urbanístico. Ciertamente no es de extrañar, habida cuenta lo acaecido en España de 1998 a 2007, la mísera historia de corruptelas, anomalías y excepciones en que se vio inmersa la actividad urbanística en nuestro país (TEJEDOR BIELSA, 2010: 95-117). Uno de los sectores con mayor densidad normativa, en el que se suceden normas legales estatales, autonómicas, reglamentos ejecutivos de unas u otras y, en el ámbito local, una cascada de planes urbanísticos de naturaleza reglamentaria, ha sido campo abonado para los incumplimientos, precedidos a veces de convenios urbanísticos que alteraban o desnaturalizaban la esencia misma de la actividad de planeamiento (AMENÓS ALAMO, 1999: 84-91).

Precisamente el debilitamiento de las competencias del personal funcionario de la Administración local, especialmente de los habilitados, así como el hecho de que “el resto de Administraciones públicas han mirado, habitualmente, hacia otro lado” es una de las causas determinantes de la **corrupción urbanística** en España (IGLESIAS et al., 2007: 18 y 123-132). Y es que, aun cuando se reconoce la existencia de excepciones, son muy pocos los supuestos de impugnación por el Estado o las Comunidades Autónomas de planeamiento o licencias urbanísticas potencialmente ilegales, lo cual permite iniciar un camino de difícil retorno hacia la ejecución de las actuaciones urbanizadoras o edificatorias y a su consolidación. No en vano, no faltan propuestas tendentes que combinan la necesidad de asignar recursos humanos y materiales a la inspección urbanística con el reforzamiento de la tutela de Comunidades Autónomas y Estado sobre los municipios o la creación de agencias autonómicas de disciplina urbanística, o incluso de una agencia estatal de incierta cobertura competencial (IGLESIAS et al., 2007: 19 y 175-176).

Los fenómenos de corrupción urbanística acaecidos en los últimos años en España, alimentados sin duda alguna por la burbuja financiera e inmobiliaria, produjeron en la ciudadanía una cierta percepción de incumplimiento generalizado de las disposiciones del derecho urbanístico, derivada de un ordenamiento sectorial en el que proliferaban, como normales, anomalías y excepciones (TEJEDOR BIELSA, 2010: 83-133). En realidad, en estos años asistimos a una combinación de urbanismo a la carta, basado en convenios, postergación del interés general consustancial a la potestad de planeamiento, tolerancia e incumplimientos de leyes, reglamentos y planes. No se trataba tan sólo, por tanto, de actuaciones flagrantemente ilegales. Incluso cabe afirmar que no eran las ilegalidades más evidentes las que causaban un mayor daño al interés público. Al respecto, se han identificado en todo el territorio español prácticas

muy variadas como la clasificación de suelos no urbanizables que debieran mantener su régimen atendiendo a sus características naturales, la clasificación como urbanos de terrenos que no cumplen los requisitos establecidos para ello, la generalización de usos prohibidos en suelo no urbanizable, la alteración sustancial del planeamiento mediante modificaciones puntuales evitando la preceptiva revisión, la realización de modificaciones puntuales para legalizar actuaciones declaradas ilegales o evitar la declaración de nulidad de licencias, la tramitación incorrecta del planeamiento para facilitar su aprobación vulnerando legislación urbanística o sectorial o, directamente, la inobservancia de las disposiciones sustantivas aplicables al mismo, como las relativas a cesiones, la realización de obras de urbanización sin cobertura para ello, la inobservancia de las normas sobre afección de ingresos a conservación o ampliación del patrimonio municipal del suelo o sobre el destino de los bienes que lo integran o la subordinación de los planes a los convenios urbanísticos de planeamiento (IGLESIAS et al., 2007: 15-17). Muy frecuentemente, tortuosos procedimientos amparados en la legalidad formal encubrían prácticas alejadas de los intereses generales que debían actuar como guía para el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión urbanística de las diferentes administraciones públicas competentes. La deficiente calidad del planeamiento urbanístico, generadora de inseguridad jurídica, unida al tremendo y generalizado desajuste entre las decisiones de ordenación adoptadas y las necesidades del país, evidente hoy día, pone de manifiesto que no siempre el interés general guió la potestad de ordenación territorial y urbanística.

La verdad es que para los estudiosos del derecho urbanístico resulta harto evidente que existen disposiciones encuadradas en el mismo con clara e histórica vocación de resultar incumplidas. Podría acaso escribirse una **pequeña o gran historia de los incumplimientos y aplicaciones perversas del derecho urbanístico**. Puede utilizarse para ilustrarla el ejemplo de los plazos que, lejos de resultar coactivos, aun cuando las normas que los prevén o autorizan a establecerlos lo prevean, resultan habitualmente incumplidos sin mayor justificación que, y ya es mucho, razones de mercado. No es el momento, bastaba afirmar para dejar sin efecto plazos de aprobación de planeamiento de desarrollo, de instrumentos de ejecución o para la ejecución misma de los planes. Y la respuesta de la práctica urbanística, sea cual sea la del ordenamiento que la soporta, es inocua. También magnífico ejemplo de la historia de incumplimientos del urbanismo español proporcionan, desde la perspectiva de la edificación, los cerramientos de terrazas, incorporándolas en plenitud a la superficie útil más allá de las determinaciones de planeamiento y legalizados en ocasiones asimilando la materialización del aprovechamiento urbanístico en exceso a un hecho imponible, o el habitual aprovechamiento, también contra plan, de los espacios bajo cubierta en edificios residenciales.

Por otra parte, en estos últimos años **ciertos excesos han sido también percibidos como incumplimientos**. Y no lo han sido siempre o, al menos, no siempre de manera evidente. De este modo, superada la cultura del planeamiento general con dos cuatrienios (que no solían ejecutarse conforme a la programación prevista nunca), los planes generales devinieron una especie de planes estratégicos con efectos reclassificatorios y, en consecuencia, con gran impacto sobre el valor de los terrenos afectados. A partir de ahí, la racionalidad o dimensión del crecimiento previsto constituían aspectos secundarios, al tiempo que los impactos territoriales o ambientales constituían simples obstáculos a salvar y no, como hubiera debido ocurrir, elementos a incorporar a la ordenación estructural del planeamiento. En ese contexto surgieron actuaciones discutibles y discutidas, formalmente legales pero que acabaron en los Tribunales produciéndose de este modo una gran incertidumbre que,

sin embargo, no se reflejó en la adopción de medidas cautelares por las cuantiosas garantías que quien las solicitase, por clara que resultase la apariencia de buen derecho, se veía obligado a aportar. En tales casos la urbanización y la edificación avanzaban sobre bases formalmente legales que, mediando sentencia anulatoria de los acuerdos administrativos dictados en alguna de las fases, desaparecían.

Hasta tal punto ocurrió así que hemos asistido incluso a discutibles regulaciones de la **responsabilidad patrimonial** derivada de la anulación de actuaciones urbanísticas que afecta a terceros de buena fe. La Ley cántabra 2/2011, de 4 de abril, por la que se modificó la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística, pendiente de cuestión de inconstitucionalidad, vino a tratar de resolver complejas situaciones derivadas del otorgamiento indebido de licencias urbanísticas y, paralelamente, de una insuficiente diligencia por parte de la magra inspección urbanística respecto del cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanístico. Pero, como bien afirma el Auto de 22 de julio de 2011 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que planteó la cuestión de inconstitucionalidad 4596/2011, admitida mediante Providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 28 de septiembre de 2011, “se coloca a la Administración y al tercero llamado a colaborar en la tesitura de, bien acatar el mandato judicial de derribo inmediato, bien de cumplir la Ley autonómica y esperar a que se tramite, primero, el procedimiento de fije la indemnización y, segundo, que la cuantía se ponga a disposición del perjudicado, para que se proceda a dar cumplimiento efectivo del fallo de demolición” (FD. 3º).

Lo cierto es que la inspección ha sido **cuestión regulada sectorialmente**, huérfana de una normativa general que estructurase su régimen jurídico desde la perspectiva organizativa, funcional y procedimental, quizá como consecuencia de su vinculación a la potestad sancionadora (GARCÍA URETA, 2006: 14). Ya desde su origen y en los ámbitos en los que ha alcanzado mayor desarrollo (inspección de trabajo, de hacienda o, muy vinculada a la potestad sancionadora, de tráfico) el régimen jurídico de la inspección es diverso, con cierta tendencia expansiva que, hoy día, hace bastante evidente una regulación básica. Es más, la profunda transformación a la que están siendo sometidos el derecho administrativo y la administración en nuestros días, con funciones cada vez más reguladoras y procedimientos autorizatorios que no condicionan el inicio de las actividades y requieren una actividad inspectora *ex post*, sistemática o aleatoria, hace todavía más necesaria la apuntada regulación general dada la reorientación de la actividad administrativa hacia la actividad inspectora (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 1-6 y 605-606; GARCÍA URETA, 2006: 14).

Por otra parte, la progresiva renovación de los procedimientos autorizatorios mediante la aplicación de técnicas como la comunicación previa o la declaración responsable, unido a nuestro tradicional régimen de responsabilidad patrimonial, dificultarán notablemente el **inadecuado e insuficiente ejercicio de la potestad de inspección** en muchos ámbitos de la acción administrativa en nuestros días entre los cuales el urbanismo es, a mi juicio, uno de los más notables. Lo mismo ocurrirá, sin duda, como consecuencia de la ampliación de los ámbitos sujetos a autorregulación o en los cuales actúan entidades colaboradoras en el ejercicio de funciones públicas de control, inspección o acreditación (CANALS I AMETLLER, 2003: 72-97 y 331-335). En suma, más inspección, con función preventiva o represiva, requiere mejor regulación. De nada sirven regulaciones sustantivas que, consumadas las actuaciones ilegales por un defectuoso o inexistente ejercicio de la potestad inspectora, se ejecutan totalmente,

sin que se hubiesen propuesto ni adoptado medidas cautelares, con sentencias anulatorias relativas a dichos procesos urbanísticos consumados, que han dado lugar incluso a segundas transmisiones. Todo ello conforma un coctel que, en origen, una adecuada regulación y ejercicio de la potestad de inspección puede contribuir decisivamente a evitar.

Ciertamente, como advirtió BERMEJO VERA (1999: 40; y 2000: 20-21, que cito), “ésta es una cuestión preocupante... Parece que los vientos de la liberalización económica y la «despublificación» de relevantes actividades y servicios no sólo disminuyen la gestión, sino incluso la titularidad pública de determinadas actividades, al tiempo que aumentan espectacularmente las competencias de regulación y, consecuentemente, del control público sobre las mismas”. Para BERMEJO VERA la incesante traslación poco condicionada del ejercicio de la potestad de inspección a sujetos privados puede ser objeto de notables reparos porque la utilización de potestades públicas ha sido hasta nuestros días signo distintivo del poder público actuando con sumisión al Derecho público (2000: 20-21). CANALS I AMETLLER (2003: 83) apunta el camino al postular la aplicación del Derecho público, o cuanto menos sus principios jurídicos fundamentales, a la actuación de determinados segmentos sociales racionalmente organizados, en línea, por lo demás, con lo defendido en su día por RIVERO ORTEGA (2000: 155-156) al aceptar el ejercicio privado de funciones pública siempre que se respeten determinadas garantías como la reserva de Ley y el respeto a los derechos fundamentales.

II. LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA COMO POTESTAD PÚBLICA. DELIMITACIÓN Y ÁMBITO

1. Función, actividad, potestad

La eclosión de normativa urbanística que siguió a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 supuso también la mejora de la regulación de la inspección urbanística en las diferentes Comunidades, algunas de las cuales ya se habían dotado anteriormente de normas específicas en materia de disciplina urbanística (lo cual resultaba significativo, sin duda). La actualización de la normativa urbanística sancionadora resultaba indispensable y, en conexión con ella, la de la inspección urbanística. La omisión de un adecuado tratamiento de la inspección abundaba, y abunda, en la tradicional inacción administrativa en materia de disciplina urbanística y, hoy día, genera incertidumbre acerca de cuestiones esenciales para el urbanismo como son los procedimientos autorizatorios de usos del suelo. Es conveniente, por ello, partir de una breve referencia a lo que haya de entenderse por inspección, a las actividades que ésta comprende.

La inspección es una **potestad administrativa**, de origen normativo y naturaleza pública, que tiene como correlato la sujeción de las personas incluidas en su ámbito a la misma, tal cual establece con carácter general el artículo 39 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (para una caracterización exhaustiva *vid.* GARCÍA URETA, 2006: 28-31; FERNÁNDEZ RAMOS, 2000: 52-61; BERMEJO VERA, 1998: 42). Comprende actuaciones que habilitan a las Administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio (BERMEJO VERA, 1998: 40-41), “siempre de trámite o interlocutoria de decisiones definitivas que se adoptan, precisamente, tras la realización material de la inspección” (BERMEJO VERA, 1998: 43). Su encuadramiento en las formas clásicas de acción administrativa

solía hacerse entre las de policía, si bien la doctrina tiende a superar tal ubicación identificando rasgos propios en una potestad dirigida a la obtención de información con fines preventivos que, a la postre, aparece configurada “como técnica específica de control, dirigida a velar por el cumplimiento de las normas, verdadero objeto de la inspección” (RIVERO ORTEGA, 2000: 75).

Para BERMEJO VERA, que sigue en este tema a GARCÍA DE ENTERRÍA, nos encontramos indudablemente ante una auténtica potestad (BERMEJO VERA, 1998: 42). La misma conclusión alcanzan, manejando similares fuentes, los autores que han analizado genéricamente la inspección, ya sea de forma genérica (RIVERO ORTEGA, 2000: 74-78, en el marco del concepto de función inspectora; FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 47-61, partiendo del concepto más amplio de actividad; GARCÍA URETA, 2006: 28-31), ya específica centrada en la inspección urbanística (AMENÓS ALAMO, 1999: 188-192; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 269-271). El origen normativo de la potestad de inspección, su carácter y ámbito genérico, su naturaleza pública, la sujeción de los sujetos incluidos en su ámbito o su indisponibilidad son caracteres comúnmente destacados por la doctrina (BERMEJO VERA, 1998: 42-43; FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 52-61; GARCÍA URETA, 2006: 29-31), lo cual no impide que, sin embargo, tales caracteres estén sometidos a cierta tensión como consecuencia de la transformación reciente de la inspección administrativa como consecuencia de los cambios experimentados en las técnicas autorizatorias impulsado desde las instituciones europeas (**declaración responsables, comunicación previa**).

Los escasos estudios generales españoles sobre la inspección reconocen de manera unánime la tremenda **diversidad de actividades** que cabe incluir, potencialmente, en su ámbito y, por ello, la importancia que tiene deslindarla de forma precisa y adecuada. BERMEJO VERA distinguió en función del objeto inspeccionado, el carácter interno o externo de la actividad inspectora y, dentro de ésta, la inspección interadministrativa (1999: 46-51). RIVERO ORTEGA, tras postular la conceptualización de la inspección como “una potestad consistente en la recogida de información mediante el reconocimiento de las actividades de los sujetos privados, dirigida a acomodar sus conductas al ordenamiento” (2000: 77), distingue cuatro finalidades de la misma que, a la postre, pueden igualmente utilizarse para estructurar su tipología. Finalidad preventiva, finalidad instructiva, finalidad informativa y finalidad recaudatoria serían los cuatro posibles objetivos de la potestad inspectora (RIVERO ORTEGA, 2000: 79-86) que, a su vez, permiten incardinar la actuación inspectora en una u otra categoría.

Es la perspectiva de la actividad la que en mi opinión tiene mayor potencial para concretar los tipos de actividad inspectora encuadrados en esta potestad. Así, FERNÁNDEZ RAMOS distingue diferentes grados de intervencionismo administrativo sobre las actividades identificando tres niveles fundamentales: el de la función inspectora sobre actividades de titularidad pública, el que la proyecta sobre actividades privadas sujetas a control preventivo y, finalmente, el que la impulsa sobre actividades privadas liberalizadas (2002: 91-97). Obviamente la función que cumple la actividad inspectora en unos y otros supuestos, las finalidades que persigue, pueden variar, especialmente por su relación con la exigencia de títulos habilitantes de la actividad de que se trate.

Cuestión distinta es la relativa a los **objetivos** e intereses generales atendidos por la potestad de inspección, muy dependientes de lo que haya de entenderse concretamente por tal. Obviamente, no son comparables las intervenciones que se

producen sobre actividades autorizadas y/o consumadas, que las que tienen lugar en el marco de procedimientos autorizatorios incluidos los más modernos de comunicación previa o declaración responsable (sin abordar aquí si ambos participan de tal naturaleza autorizatoria). Evidentemente, en cualesquiera supuestos la inspección tiene un marcado carácter preventivo, por cuenta la mera posibilidad de ser investigado previene posibles infracciones de la normativa aplicable. Pero además, en unas ocasiones, la intervención de la administración se imbrica en los procedimientos autorizatorios y los condiciona, mientras que en otra realiza una función análoga a la que se proyecta sobre actuaciones autorizadas, como ocurre cuando lo han sido mediante los procedimientos de comunicación previa o declaración responsable. A mi modo de ver, esta concepción amplia de la inspección contribuye a desvincularla de la potestad sancionadora dotándola de mayor entidad y, por ello, haciendo más necesario el establecimiento de un régimen básico en la materia. Eso sí, como ha señalado RIVERO ORTEGA (2000: 67) “no toda actividad pública de acopio de dato se incluye dentro de la función inspectora, sino que únicamente aquella dirigida a velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico mediante la obligada colaboración de los sujetos privados en determinadas condiciones puede considerarse como actividad administrativa inspectora”, quedando excluida la de mera vigilancia u observación con fines científicos, de análisis económico o social o meramente informativos, que han de considerarse mera actividad técnica o material de la administración.

Resulta muy escasa la atención que la **normativa estatal de régimen jurídico** ha dedicado a la inspección, lo cual se agrava, en el ámbito urbanístico, por la dispersión y diversidad en su regulación sectorial. En abierta sintonía con lo que viene ocurriendo en la normativa estatal de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, que sí incorporan una regulación de la potestad sancionadora y de los principios del procedimiento sancionador, sin mayores referencias a la inspección, en la normativa urbanística estatal la inspección urbanística ha sido objeto de muy escasa atención. En la normativa general de régimen jurídico, como han destacado numerosos autores (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 123-128; GARCÍA URETA, 2006: 14), tan solo los artículos 39.1 (deber de colaboración con la inspección) y 137.3 (presunción de veracidad de las actas de inspección) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LAP), se refieren a la inspección.

En lo que respecta a la **normativa estatal de suelo**, tradicionalmente parca en esta materia (BARCELONA LLOP, 2009: 1193) tan sólo dos preceptos del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado mediante Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en adelante LS1976), los artículos 189 y 190, actualmente supletorios del derecho autonómico, se dedicaron a esta cuestión y, ciertamente, sobre cuestiones puramente competenciales. El texto refundido de la misma Ley, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante LS1992) los refundió en un solo artículo, el 260, en el que introdujo la obligada referencia a la competencia inspectora de órganos autonómicos en lugar de los estatales, si bien fue declarado inconstitucional, como muchos otros, por su carácter supletorio. Nada establece al respecto la LS2008.

Magro bagaje para cuestión tan relevante que, por lo demás, no mereció ulterior desarrollo ni en uno solo de los preceptos del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado mediante Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (en adelante RDU) o del más reciente Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas

para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (en adelante RHU). Este último, sin embargo, regula determinados aspectos registrales, aunque muy relevantes desde la perspectiva de la inspección y la disciplina urbanística, como son los atinentes a la inscripción de obras nuevas, las anotaciones preventivas dictadas en procedimiento administrativo de disciplina urbanística o en proceso contencioso-administrativo o la inscripción de actos de parcelación.

A este respecto, en la actualidad, la inspección urbanística esta regulada, bien es cierto que con diferente alcance y amplitud, en la totalidad de las Comunidades Autónomas. Un primer grupo de Comunidades, las menos, han realizado una **regulación relativamente amplia** de la inspección, desde la perspectiva organizativa y de diversas cuestiones de régimen jurídico y procedimiento. Entre ellas ha de incluirse a las siguientes Comunidades Autónomas:

- a) Andalucía, artículos 179 y 180 de la Ley de ordenación urbanística, Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía y 30 a 35 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística. *Atención a la Agencia de Disciplina.*
- b) Aragón, artículos 261 a 264 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.
- c) Asturias, artículos 256 a 258 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y 630 a 634 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.
- d) Castilla-La Mancha, artículos 174 y 175 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, y 39 a 62 del Reglamento de disciplina urbanística del texto refundido de la Ley de la ordenación del territorio y de la actividad urbanística.
- e) Castilla y León, artículos 112 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 337 a 340 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado mediante Decreto 22/2004, de 29 de enero.
- f) Comunidad Valenciana, artículos 256 y 257 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, y 514 a 520 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado mediante Decreto 67/2006, de 19 de mayo.
- g) Madrid, artículos 190 a 192 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

En cambio, un segundo grupo de Comunidades se ha limitado a regular los aspectos organizativos y, especialmente, competenciales atinentes a la inspección urbanística, así como en algunos casos el régimen de las actas de inspección. Son las siguientes:

- a) Canarias, artículos 173 y 229 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, desarrollado mediante Decreto 189/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. *Atención a la Agencia de Disciplina.*
- b) Cantabria, artículos 203 a 206 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
- c) Cataluña, artículos 201 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, y 281 a 283 del Reglamento de la Ley de Urbanismo aprobado mediante Decreto 305/2006, de 18 de julio.
- d) Illes Balears, artículos 20 a 24 de la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística.

- e) Extremadura, artículos 189 y 190 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- f) Galicia, artículo 208 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.
- g) La Rioja, artículos 224 a 226 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- h) Murcia, artículos 248 a 253 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.
- i) Navarra, artículos 197 y 198 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Nada establece el Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- j) País Vasco, artículos 217 y 218 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

En varias normas urbanísticas autonómicas la inspección aparece inequívocamente configurada como **potestad pública** (Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid y País Vasco), pero no faltan tampoco otras que **no la califican** en modo alguno (Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Murcia y Navarra) o las que la consideran **actividad** (Asturias, Comunidad Valenciana, Galicia e Illes Balears) o **función** (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura) (con carácter general, BERMEJO VERA, 1998: 40-43). La ausencia de una regulación integradora de la inspección, que establezca las bases de su régimen jurídico, genera esta indefinición conceptual que, en general, la doctrina acaba reduciendo al concepto de potestad-función enunciado por SANTI ROMANO (como indica, por todos, RIVERO ORTEGA, 2000: 76-77). Desde esta perspectiva es posible detectar gran imprecisión en muchas normas urbanísticas autonómicas que, partiendo del concepto de potestad, asignan a la inspección funciones, o partiendo de los de función o actividad le atribuyen lo que denominan potestades.

2. Delimitación de la potestad de inspección urbanística y otras técnicas de control de la actividad urbanística

Como ha precisado RIVERO ORTEGA, antes citado, la genérica actividad pública de acopio de datos comprende la función inspectora, dirigida a velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico mediante la obligada colaboración de los sujetos privados. Es lo que autores como MARTÍ o AMENÓS denominan inspección externa (MARTÍ-BAGUÉ, 1965: 873; AMENÓS ALAMO, 2000: 49-50). De este modo, es necesario deslindar de la inspección urbanística y otras técnicas que comportan investigación y acopio de datos pero que, bien no tienen por objeto directo garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, bien no se proyectan sobre sujetos privados sino, antes bien, en relación con otras administraciones en el marco de las relaciones interadministrativas (comunicación de actos de administración local a la autonómica y posible impugnación) o como expresión del principio de competencia (alta inspección).

Precisamente la notable diversidad de las posibles actividades que, funcionalmente, podrían encajar en la potestad de inspección, justifica el interés doctrinal en **distinguir la de otras técnicas**, que BERMEJO o AMENÓS consideran también inspectoras (BERMEJO VERA, 1998: 46-51; AMENÓS ALAMO: 1999: 47-50), pero que suelen revestir características específicas que la diferencian de la inspección en el estricto sentido apuntado por RIVERO, tales como la inspección de servicios, la alta inspección que corresponde al Estado, el control de la administración sobre sus contratistas, la actividad policial de vigilancia o la potestad de investigación sobre

bienes de interés público (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 61-77; GARCÍA URETA, 2006: 40-51).

No obstante, desde esta última perspectiva, existirán zonas de sombra, en las que la inspección urbanística, más allá de la personificación pública o privada, se impondrá por razón de la actividad realizada y sujeta a control, como ocurrirá cuando determinadas administraciones desarrollen actos de edificación y uso del suelo como si de particulares se tratase u, ocasionalmente, cuando lo hagan sin seguir el procedimiento legalmente establecido para ello. Así procede, por ejemplo, cuando tratándose de los actos promovidos por la Administración General del Estado a los que se refiere la disposición adicional décima de la LS2008, se pretendan llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación exigible en tales supuestos, de manera que podrá el Ayuntamiento acordar la suspensión. Cabe suponer que, para ello, resultará indispensable la previa realización de la correspondiente inspección.

Por otra parte, si del concepto de inspección urbanística que aquí se va a mantener se excluyen las relaciones encuadrables entre las interadministrativas o las que, incluso siendo de tal naturaleza, se encuadran en un regular ejercicio de las competencias legalmente atribuidas, tampoco se corresponde con dicho concepto estricto de inspección la autoinspección entendida, como precisó BERMEJO VERA (1998: 47), como la facultad atribuida a órganos de una determinada administración pública de comprobar o constatar el cumplimiento de la normativa por parte de sus propios órganos y servicios. Y es que, desde esta perspectiva, aun cuando pudieran realizarse actuaciones de investigación o toma de datos ni se proyectaría sobre persona jurídica ajena a la propia Administración ni, en la medida en que pudiesen afectar a empleados públicos cabe afirmar que tuviese otro fundamento que la relación de empleo que les vincula a la administración en que prestan servicio.

Desde mi punto de vista, la inspección urbanística, en tanto actividad investigadora y de toma de datos con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística, junto a su tradicional funcionamiento durante o tras la realización de los actos sobre los que se proyecta, previamente autorizados mediante licencia, orden de ejecución u otro título habilitante, tiene hoy un relevante papel que cumplir precisamente en relación con la existencia o regularidad de tales títulos habilitantes. Así, si ya venía ocurriendo así en relación con las licencias de actividades clasificadas, hoy día la progresiva implantación en el ámbito urbanístico de declaración responsable y comunicación previa en relación con actos de edificación y uso del suelo, comporta una notable ampliación del ámbito funcional de la inspección que, de este modo, ha de verse potenciada en el futuro (BERMEJO VERA, 1998: 42). Tal es el sentido de la distinción entre la potestad inspectora sobre actividades de titularidad pública, en las que los particulares precisan un título habilitante, sobre actividades privadas sujetas a control preventivo mediante autorización administrativa o inscripción en un registro administrativo con carácter constitutivo y sobre actividades privadas liberalizadas mediante comunicación previa o declaración responsable, supuestos todos ellos en los que cumple funciones diferenciadas material y temporalmente (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 91-97). Sobre esta cuestión volveré en el apartado sexto.

3. Ámbito de la inspección urbanística

En ausencia de una de una regulación general en la normativa estatal, el ámbito sobre el que se proyecta la actuación inspectora resulta muy diverso en la normativa urbanística. Ciertamente, nada aporta la normativa estatal a este respecto, dado su limitado alcance ya examinado. En cambio, la cuestión merece mayor atención,

lógicamente, en las leyes autonómicas, de contenido muy diverso. La cuestión del ámbito de la inspección urbanística debe ser analizada desde la perspectiva subjetiva, a la que me he referido anteriormente, funcional y material. Desde la **perspectiva subjetiva**, la inspección urbanística se proyectará sobre las personas implicadas en los hechos que constituyen su ámbito material de actuación. Resulta bien expresiva a este respecto la normativa andaluza cuando establece que la inspección podrá actuar, siempre dentro de su ámbito material y funcional, en relación con “toda persona física o jurídica, pública o privada” (art. 2 del Reglamento de organización y funciones de la inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía, aprobado mediante Decreto 225/2006). Al concretar el deber de colaboración con la inspección, por lo demás, suelen concretarse los términos de los obligados a ello desarrollando la previsión genérica de sujeción a la actuación inspectora incluyendo cualesquiera sujetos relacionados con las actividades inspeccionadas, sus representantes legales o, en su defecto, las personas debidamente autorizadas por los primeros (por ejemplo, art. 49.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Castilla-La Mancha). En todo caso, la inclusión de sujetos de derecho público no debe inducir a equívoco respecto de actuaciones encuadradas en las relaciones interadministrativas, cuestión a la que me he referido anteriormente. Sobre la cuestión volveré más adelante, al referirme a los sujetos pasivos de la inspección.

Desde el punto de vista **material** existe poca coincidencia literal entre las diferentes normas autonómicas. Así, regulan el ámbito material de la inspección de manera muy amplia normas como las de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura o la Comunidad Valenciana; frente a otras, con términos más concretos y restrictivos, como las de Asturias, Galicia o Illes Balears. Entre las primeras, en Castilla-La Mancha los genéricos términos legales de “actividad territorial y urbanística” los concreta su desarrollo reglamentario, que incluye dentro del ámbito funcional de la inspección “los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo, del vuelo y del subsuelo” (art. 39 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 34/2011). En similar sentido aparece regulada la cuestión en las normas legales de Andalucía (arts. 179 de la Ley de Ordenación Urbanística) y Extremadura (art. 189 de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial). En cambio, resultan mucho más restrictivas, en principio, las previsiones de las normas vigentes en Comunidades como Asturias, Galicia e Illes Balears, que parecen limitar la inspección a edificación y uso del suelo (arts. 256 del texto refundido de las disposiciones legales vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, 208 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural, y 20 de la Ley de disciplina urbanística balear, respectivamente).

La diversidad de los términos legales, sin embargo, puede achacarse a mi juicio más a la imprecisión del legislador que a una manifiesta voluntad de restringir el ámbito material de actuación de la inspección. La tradicional conexión de la inspección con la protección de la legalidad o con el régimen sancionador ponen de manifiesto que términos como “edificación” o “uso del suelo” deben interpretarse de forma coherente, en el marco del principio de legalidad aplicable a la potestad de inspección, pues, en otro caso, pudiera llegar a quedar inerte la administración urbanística a la hora de actuar frente a actuaciones de transformación del suelo que, sin embargo, pueden comportar la reacción administrativa, especialmente sancionadora. Baste recordar, a este respecto, como la realización de obras de urbanización sin la previa aprobación del planeamiento y proyecto de urbanización exigibles o el incumplimiento de los deberes de urbanización y edificación en los plazos

establecidos por el plan aparecen tipificados en Galicia, como en muchas otras comunidades, como infracciones muy grave y grave, respectivamente.

En cualquier caso, parece deseable una mayor precisión a este respecto, pues de la aparente restricción del ámbito material de la actividad inspectora pudiera derivarse un fundado cuestionamiento de medidas provisionales o definitivas de restauración de la legalidad cuya inclusión pudiera discutirse (obras de urbanización, por ejemplo) o del alcance probatorio de las actas cuando documenten hechos que vayan más allá de dicho ámbito en su acepción más estricta. A mi juicio, desde una perspectiva material la potestad de inspección alcanza a todos los instrumentos urbanísticos, de planeamiento, gestión o intervención sobre el uso del suelo, sin limitaciones. Sus facultades indagatorias, por tanto, no creo que puedan limitarse desde esta perspectiva, ni tan siquiera dejando al margen instrumentos como los convenios urbanísticos, de planeamiento o gestión, que pueden estar en el origen de concretas actuaciones cuya ajuste al ordenamiento urbanístico puede resultar puesto en cuestión y, en consecuencia, investigado. A este respecto, por cierto, conviene tener presente como en diversas normas autonómicas se han regulado procedimientos para garantizar flujos de información entre diferentes administraciones extendiéndolos a los convenios urbanísticos y previendo incluso, en ocasiones, informes no vinculantes de la administración autonómica desde la perspectiva de sus competencias.

Desde un punto de vista **funcional**, en fin, la inspección urbanística comprende, en la generalidad de las normas autonómicas, las actuaciones de investigación, comprobación o informe precisas para el adecuado ejercicio de sus competencias y la consecución de sus objetivos. Son funciones comunes de la inspección, de este modo, la investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento territorial y urbanístico, practicando cuantas diligencias, mediciones y pruebas sean necesarias a tal fin, la propuesta de adopción de medidas provisionales o definitivas de protección o restauración de la legalidad urbanística, la formulación de denuncia de las anomalías que observe y la propuesta de incoación (y en alguna Comunidad la instrucción) de expedientes sancionadores. La práctica totalidad de las normas asignan también a la inspección funciones asesoras y, en algún caso, se la asigna también competencia para proponer el ejercicio del derecho de retracto cuando resulte procedente (Aragón).

4. Los planes de inspección.

Especial interés suscitan, desde la perspectiva de la sujeción de la actividad inspectora al principio de legalidad y a la transparencia de la actividad inspectora, la regulación que algunas Comunidades Autónomas han realizado de los **planes de inspección** (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 332-342; GARCÍA URETA, 2006: 89-130; BERMEJO VERA, 2009: 426-428, en relación con la inspección industrial; y, aunque muy brevemente, en relación con la inspección urbanística, AMENÓS ALAMO, 1999: 144-146). En relación con la inspección tributaria, los planes de inspección, de carácter reservado según su normativa reguladora, se consideran como instrumentos puramente organizativos, domésticos, privados de valor normativo y sin relevancia desde la perspectiva de la producción de actos administrativos, dirigidos con valor de instrucción a los empleados públicos a los que se refieren (GARCÍA URETA, 2006: 96-99).

Pese a ello, en los planes de inspección deben reconocerse componentes que van más allá de lo puramente organizativo y que, a la postre, se traducen en criterios concretos que reducen la discrecionalidad administrativa de la inspección a la hora de orientar su actuación a determinadas actividades o sujetos concretos y que, en última instancia,

podieran resultar decisivos para detectar posibles arbitrariedades. Tal función puede tener relevantes consecuencias desde la perspectiva del acceso e impugnabilidad de los propios planes o de las actuaciones inspectoras que no se atengan a los mismos, posibilidades que, aun cuando chocan con notables dificultades en la normativa tributaria para sus propios planes de inspección, no parecen fácilmente cuestionables conforme a la normativa general de régimen jurídico de las administraciones públicas (al respecto, GARCÍA URETA, 2006: 104-115).

Así pues, la consideración de los planes de inspección como instrucción, a falta de una regulación que los configure como documentos reservados, tiene concretas consecuencias desde la perspectiva de su publicación (art. 21.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en adelante LAP), el derecho de acceso al mismo o incluso la posibilidad de impugnarlos.

La planificación inspectora, en definitiva, constituye un deseable instrumento reductor de la discrecionalidad que la modula a la hora de seleccionar objeto y sujetos de la inspección, sin perjuicio de otras funciones internas de ordenación y racionalización del trabajo de los servicios correspondientes (RIVERO ORTEGA: 2000: 195-197, que apunta también la relevancia reductora de la discrecionalidad en esta materia del precedente administrativo). Su proyección externa y accesibilidad será resultado de la búsqueda de un adecuado equilibrio entre la exigencia de publicidad de la actuación administrativa y la conveniencia de cierta reserva para garantizar la consecución de los objetivos inspectores (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 339-341). La doctrina ha precisado, en este sentido, que “en términos generales parece exigible la publicidad de los criterios generales que deber respetar la Administración a la hora de programar sus actuaciones”, pero igualmente “parece razonable mantener la confidencialidad de las informaciones referentes a los métodos de trabajo de los inspectores y a los límites de intervención de los servicios” (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 340; a quien sigue MIRANDA HERNÁNDEZ, 2012: 5-6).

Los planes de inspección han sido regulados y se exigen, con niveles de detalle diversos, en las comunidades andaluza, asturiana y castellano-manchega, si bien podrían aprobarse igualmente en el resto de comunidades conforme a su naturaleza de instrucción dirigida a los correspondientes servicios. La regulación más detallada es la andaluza, derivada del establecimiento de la planificación como referencia para un adecuado ejercicio de las competencias de municipios y Comunidad Autónoma en el art. 179 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, y desarrollada en los arts. 30.2 de su Reglamento de Disciplina Urbanística y 15 a 17 y 28 de su Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección. Se limita el primero a concretar el mandato legal previendo planes municipales y autonómicos de inspección urbanística, mientras que los segundos concretan el procedimiento, estructura y puesta en práctica de tales planes (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 279-284).

En la normativa andaluza que regula los planes de inspección prima claramente la dimensión ordenadora de los servicios y la actividad de inspección. De ese modo, el plan general de inspección está llamado a establecer las líneas genéricas de la actividad inspectora para sus cuatro años de vigencia. En desarrollo del mismo el centro directivo que tenga atribuidas las funciones de inspección programará su aplicación mediante órdenes de servicio que atenderán a criterios tales como la trascendencia o repercusión jurídica, social y económica de los asuntos objeto de la actuación, el efecto de prevención general y especial que se pretenda obtener, la consideración territorial de las actuaciones a desarrollar y el beneficio económico

perseguido por los potenciales infracciones en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Las órdenes de servicio se formularán por escrito e identificarán las actuaciones asignadas al personal inspector. A diferencia del plan general de inspección las órdenes de servicio, “en atención a la eficacia de la actuación inspectora” (art. 17.3 del Reglamento de organización y funciones de la inspección), no serán objeto de publicación.

El actual plan general de inspección de Andalucía, para el cuatrienio 2009-2012, fue aprobado mediante Orden de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de 11 de noviembre de 2008), que siguió al primero aprobado en su día para el bienio 2007-2008 mediante Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 24 de julio de 2007. Resulta curioso comprobar cómo el Plan, frente a la doctrina expuesta y al criterio jurisprudencial, parece afirmar su naturaleza normativa especialmente si atendemos a su disposición derogatoria única y a la disposición final. Por lo demás, el Plan General de Inspección andaluz es un instrumento sencillo, que identifica objetivos prioritarios de actuación (art. 2.1, que incluye la vigilancia en materia de reservas para vivienda protegida, el suelo no urbanizable de especial protección y dotacional, las parcelaciones ilegales y los procesos ilegales de formación de núcleos de población, y la ejecución de resoluciones de protección o restauración de la legalidad) introduce elementos reductores de la discrecionalidad en la programación y ejecución de la actividad de inspección concretando las principales líneas de actuación (art. 3), plantea medidas para su seguimiento y evaluación y desarrolla cauces para la colaboración entre administraciones públicas y de éstas con el poder judicial (art. 2.2 y 2.3).

La doctrina ha anudado a la existencia de planes de inspección un efecto muy relevante para la efectividad de la práctica inspectora. Se trata de su conexión con el tipo delictivo del artículo 320.1 del Código Penal, tras su reforma por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que tipifica la conducta de “la autoridad o funcionario público... que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio”. Prevista la actuación inspectora en los planes de inspección u órdenes de servicio que los desarrollen, o excluidos de los mismos, tales previsiones tendrán considerable relevancia a la hora de valorar la concurrencia del tipo penal (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 282-284). Precisamente la existencia de cierta pasividad administrativa en el ejercicio de la potestad de inspección resultó determinante de la modificación del tipo penal en 2010 para tratar de hacer frente a la misma promoviendo su ejercicio y, de ese modo, la protección de la legalidad urbanística y territorial.

Poco aporta a este respecto la norma asturiana, que tiene su origen en 2002 y reserva la competencia para la aprobación del plan de inspección al Principado (VILLAVERDE, 2005: 842-844). Mayor interés tiene la normativa castellano-manchega, establecida en esta materia en los arts. 58 a 62 del Reglamento de disciplina urbanística aprobado mediante Decreto 34/2011, de 26 de abril. En ellos se configura un sistema de planificación de la actuación inspectora basado en un Plan autonómico de inspección anual y planes municipales igualmente anuales obligatorios en municipios de más de 10.000 habitantes de derecho o cuyo término municipal esté clasificado en más de un veinte por ciento como suelo rústico no urbanizable de especial protección ambiental, natural, cultural, paisajístico o de entorno; se admite también la posibilidad de planes autonómicos o locales (municipales, de mancomunidades o de otras entidades locales) de inspección de carácter

extraordinario. De su contenido, lo más relevante es la necesaria determinación de su objeto, contenido y finalidad indicando, por orden de importancia, los objetivos a lograr con su ejecución.

III. SUJETOS ACTIVOS Y PASIVOS. ORGANIZACIÓN Y DISFUNCIONES DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA. INDEPENDENCIA DE LA INSPECCIÓN

1. Organización de la inspección urbanística. Colaboración orgánica y funcional

Cuestión siempre relevante al abordar una materia como la urbanística ha sido la competencial. Ciertamente, hoy en día la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, por un lado, y entre Comunidades Autónomas y municipios, por otro, puede considerarse prácticamente cerrada por la jurisprudencia constitucional (especial, pero no exclusivamente, por las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, 164/2001 y 51/2004) y la del Tribunal Supremo (en lo que respecta a las competencias sobre planeamiento urbanístico).

Ello no significa que en materia de disciplina urbanística no se hayan suscitado conflictos, como el ocurrido en relación con las facultades subrogatorias de las administraciones autonómicas (y antes del Estado), objeto de atención por parte del Tribunal Supremo (Sentencias de 12 de junio de 1991 y 22 de septiembre de 1992, Arz. 4879 y 6909, que rectificaron la jurisprudencia inicialmente sentada por las Sentencias de 16 de mayo de 1984 y 5 de noviembre de 1986, Arz. 3110 y 7809) y del Tribunal Constitucional (Sentencias 149/1991, 213/2008, 46/1992 y 11/1999) y que, como es bien conocido, finalmente se resolvió otorgando un claro protagonismo, amparado en la autonomía local, a los municipios (TEJEDOR BIELSA, 2009: 710-713).

La normativa vigente atribuye la **competencia** sobre inspección urbanística a la Administración autonómica y la local (recuérdese, a este respecto, lo previsto supletoriamente en el artículo 189 LS1976 y, mientras estuvo en vigor, 260.1 LS1992). Todas las normas autonómicas atribuyen competencia compartida y concurrente en esta materia a administración autonómica y entidades locales. Nos hallamos ante una competencia instrumental, accesoria a la urbanística sustantiva, sin duda alguna la principal. Por ello, resulta razonable suponer, y así lo confirma la normativa vigente, que la competencia autonómica no es plena, no resulta ilimitada ni permite desplazar en todo caso a la que, ordinariamente, corresponde al municipio u otras entidades locales. Y, también por ello, no es extraño que la normativa urbanística aluda frecuentemente a la conveniencia de convenios entre las administraciones implicadas para articular sus relaciones y garantizar la asistencia a las que tengan mayores dificultades para ejercer sus competencias. Por ejemplo, el plan general de inspección de Andalucía hace especial hincapié en la necesidad de colaboración y prevé, además de la asistencia provincial a los municipios, que considera preferente, la firma de convenios de colaboración de la Administración autonómica con aquellos municipios que, por carecer de medios técnicos y humanos suficientes, puedan necesitar asistencia técnica en materia de disciplina urbanística, que se formalizará mediante encomiendas de gestión priorizando la atención a los municipios con menor población o mayor problemática conforme al plan general de inspección. Pero la normativa autonómica, no obstante, resulta de nuevo imprecisa y diversa. Imprecisa lo es porque no parece responder a la preocupación de legislador por deslindar los respectivos ámbitos competenciales; diversa porque los roles que diseñan para la administración autonómica y municipal, u otras entidades locales

distan mucho de resultar uniformes. La falta de una adecuada articulación competencial, y de una regulación genérica de la inspección, puede incluso provocar situaciones en las cuales la constitución de unos hechos por parte de un inspector pudiese ser cuestionada simplemente por su encuadramiento en una u otra administración territorial cuando, en ejercicio de su función, se limita a constatar hechos y a documentarlos, sin emitir acto o resolución propiamente dichos. ¿Dejarían de estar probados hechos constatados entre dos términos municipales si se constatan y documentan únicamente por inspectores de uno de los dos municipios? ¿Surtiría efectos probatorios el acta en el otro término municipal? El conflicto podría llegar a ser en ocasiones, incluso, material y no sólo territorial.

Son las menos las comunidades que atribuyen similares competencias a la administración autonómica y los municipios. Así ocurre, no obstante, en Andalucía, Madrid y Murcia. También minoría son las que establecen de manera más o menos explícita el carácter subsidiario de las competencias autonómicas o, aun equiparándolas, las condicionan orientándolas preferentemente a ciertas finalidades preventivas, como ocurre en Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Navarra. La mayor parte de comunidades establecen la competencia concurrente de administración autonómica y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, sin mayores precisiones, presuponiendo no obstante la plenitud de la competencia local (Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Illes Balears, La Rioja y País Vasco). El caso extremeño resulta peculiar, al reservar inicialmente a los municipios la función de inspección urbanística “dentro de su término municipal” (art. 189.1 de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial), para admitir a continuación la actuación autonómica, mediante inspectores territoriales, “en sustitución de los Municipios o, en su caso, en concurrencia con los mismos” (art. 190.2 de la misma Ley).

La concurrencia competencial entre comunidades autónomas y administración local hace que adquiera especial relevancia el **principio de colaboración** y, en menor medida, el de coordinación. Las normas autonómicas, desde este punto de vista, incorporan mandatos que impulsan la colaboración orgánica, frecuentemente mediante convenios que pueden incluso crear órganos específicos, junto a otros que tratan de garantizar la colaboración funcional, una adecuada trabazón de las actuaciones de las diferentes instancias inspectoras.

Desde el primer punto de vista, el de la **colaboración orgánica**, son varias las Comunidades Autónomas que, tras declarar en algunos casos el carácter inexcusable de la potestad de inspección (Asturias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid), limitan luego la obligatoria existencia de unidades administrativas de inspección a los municipios con una mayor capacidad de gestión o necesidad de protección en función de su población o el suelo no urbanizable de especial protección (Castilla-La Mancha, Extremadura). Otras, en cambio, establecen la obligación de todos los Ayuntamientos de contar con al menos una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio de funciones inspectoras, si bien, ante la evidencia de la falta de recursos de muchos municipios para ello, admite luego que la potestad de inspección se ejerza a través de las unidades y procedimientos acordados con la comunidad autónoma en que se ubique el municipio, con otros municipios o con otras entidades locales (Illes Balears, Madrid, Murcia, País Vasco). En Aragón, se prevé la posibilidad de que sean las comarcas las que ejerzan funciones inspectoras, ello sin perjuicio de la función de asistencia de las diputaciones provinciales, expresamente mencionada también en otras comunidades (Andalucía). En la Comunidad

Valenciana, se prevé que las Diputaciones provinciales, “en su función colaboradora, podrán ejercer la inspección urbanística en relación con las infracciones urbanísticas cometidas en su ámbito territorial” (art. 515 *in fine* del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística aprobado mediante Decreto 67/2006, de 19 de mayo).

Mención específica merece, desde la perspectiva de la colaboración orgánica, el caso de Canarias, donde existe la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, creada “para el desarrollo en común por la Administración de la Comunidad y las administraciones insulares y municipales consorciadas, de la actividad de inspección y sanción en materia medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como la asistencia a dichas Administraciones en tales materias” (art. 229 del texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales, desarrollado mediante Decreto 189/2001, de 15 de octubre, que aprobó sus Estatutos). La Agencia se creó con la publicación de los Estatutos, si bien, dada su naturaleza consorcial, cabildos y ayuntamientos se han ido incorporando a la misma mediante los correspondientes convenios de adhesión (arts. 4 y 6 a 8 del Decreto 189/2001). La adhesión puede realizarse tanto transfiriendo como delegando las competencias, conforme se señale en el convenio, y puede ser indefinida. De especial interés resulta, por lo demás, lo previsto en el art. 229.1bis, del texto refundido, introducido por la Ley 2/2000, de 17 de julio, que permite a la Agencia actuar directamente en ejercicio de sus competencias o “mediante convenio autorizado por el Gobierno, a través de empresas de titularidad pública para la gestión y la ejecución de prestación de servicios, consultorías o asistencias técnicas, gestión de servicios públicos y, en su caso, ejecución de obras”. Obviamente, tan amplia previsión ha de ser necesariamente analizada en el marco de la normativa europea de contratación y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre medios propios. Además, en su proyección sobre la actividad inspectora y en función de la naturaleza del personal empleado en dichas empresas públicas la cuestión puede suscitar problemas añadidos a los que me referiré más adelante al analizar el régimen jurídico del personal inspector.

No es la de Canarias, en todo caso, sino la excepción. Lo habitual es que la inspección urbanística, aun cuando presenta formas organizativas diversas en las diferentes Comunidades Autónomas y municipios (ARRANZ MARINA, 2005: III.1), se integre como un servicio más en la correspondiente estructura administrativa. En Andalucía, por ejemplo, la inspección está encuadrada bajo el Centro Directivo de Inspección competente y se organiza en equipos de inspección constituidos conforme a criterios territoriales o materiales y, en su caso, grupos especializados para la realización de tareas concretas propias de la inspección que requieran mayor especialización o unidad de actuación (arts. 9, 11 y 12 del Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección). También detallada es la normativa castellano-manchega, que regula los servicios de inspección (arts. 43 y 44, fundamentalmente, del Reglamento de Disciplina Urbanística) o Navarra (art. 197.2 de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

Pero la conveniencia, y frecuente mandato legal, de hacer efectiva la colaboración entre las diferentes administraciones competentes no queda en lo organizativo sino que trasciende a los procedimientos, a la actividad, imponiéndose técnicas de **colaboración funcional** especialmente en orden a garantizar que fluya de manera adecuada la información entre las diversas instancias inspectoras administrativas y entre todas ellas y la administración de justicia. En relación con esta, la colaboración

no se limita a la comunicación o traslado de aquellos hechos que pudieran ser constitutivos de infracción penal, configurado como deber que incumbe a los inspectores y a la autoridad de la que dependen, sino que alcanza a la actuación precisa para hacer cumplir las medidas cautelares y definitivas que los órganos judiciales pudiesen acordar [por ejemplo, arts. 179.4.e) de la Ley andaluza de ordenación urbanística, más detallado en este punto que otras normas autonómicas como la castellano-manchega, la extremeña o la vasca, que también incorporan este deber de colaboración).

La llamada a la colaboración no acaba ahí. Obviamente alcanza también a los sujetos inspeccionados, como explicaré más adelante, y se traduce para ellos en un auténtico deber cuyo correlato es la sanción de obstrucción de la actuación inspectora. Pero existen también otros sujetos que, sin ser objeto de la inspección, sí pueden o deben colaborar con ella, como ocurre con el servicio de protección de la naturaleza de la Guardia Civil, como recuerda de forma expresa la normativa murciana equiparando sus actas a las de los inspectores urbanísticos (art. 251 del texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia), las restantes fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (AMENÓS ALAMO, 1999: 131-132) o los colegios profesionales, tanto aportando información que les sea requerida como poniendo en conocimiento de la inspección la posible inobservancia o vulneración de las normas urbanísticas, y las compañías de suministros y servicios (art. 520 del Reglamento valenciano de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística aprobado).

2. El estatuto del personal inspector; en particular, facultades y deberes de la inspección urbanística

Elemento clave para el correcto funcionamiento de la inspección urbanística es la regulación del **estatuto del personal inspector**, derivado de las peculiaridades de sus funciones y comprensivo de los específicos derechos, facultades y deberes de los inspectores. Son varias las cuestiones que vienen suscitando atención doctrinal y cierto debate. Así ocurre, en primer lugar, con lo relativo a la relación de empleo o servicio con la administración de los inspectores, especialmente acerca de la admisibilidad del personal laboral habida cuenta de la consideración de los inspectores como agentes de la autoridad y el valor atribuido a las actas que elaboren. Pero, en segundo lugar, también la propia configuración de los inspectores como agentes de la autoridad ha suscitado ciertas dudas, al igual que ha ocurrido, por último, con otros aspectos como la exigencia de especialización, continuidad en la labor inspectora y acreditación.

En la inmensa mayoría de comunidades la condición de inspector urbanístico deriva del **desempeño de puestos de trabajo** que, conforme a las correspondientes relaciones, tengan atribuidas tales funciones. No existen, como regla general, cuerpos específicos de inspectores urbanísticos sino, antes bien, unidades administrativas con tales funciones asignadas con puestos ocupados por empleados públicos que las desempeñan. La normativa autonómica, sorprendentemente, haciendo gala de cierta imprecisión en tan esencial cuestión no exige de forma inequívoca ni unánime que los inspectores urbanísticos tengan la condición de funcionarios de carrera (AMENÓS ALAMO, 1999: 266), aunque prácticamente todas ellas declaran al personal inspector agente de la autoridad (AMENÓS ALAMO, 1999: 117-124).

La mayoría de comunidades han establecido que el personal inspector, sin exigir expresamente que tenga la condición de funcionario, con calculada ambigüedad, tendrá la condición de **agente de la autoridad** (Asturias, que exige personal con dedicación exclusiva y con carácter permanente, Canarias, Cantabria, Cataluña,

Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y Murcia), siendo minoría las comunidades que limitan la condición de agente de la autoridad o aun la posible condición de personal inspector al personal funcionario (Andalucía, no en la Ley de Ordenación Urbanística, sino en su normativa reguladora del cuerpo de inspectores, a la que me referiré a continuación, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, La Rioja). En el País Vasco no se declara formalmente la condición de agentes de la autoridad de quienes ejerzan funciones inspectoras, aunque de la configuración de la potestad de inspección urbanística que realiza así parece desprenderse. En Aragón, por último, aun cuando inicialmente la cuestión se regula en clara sintonía con la mayoría de Comunidades, se establece que “a efectos de la fe pública... se entiende por inspector urbanístico el funcionario público o persona al servicio de la Administración cuya relación contractual comporte similares garantías de imparcialidad y cualificación, que tenga entre sus funciones la realización de labores de inspección urbanística” (art. 263.1 de la Ley de Urbanismo), resolviendo de ese modo la cuestión sin ambigüedad, aunque de manera discutible atendido el tenor del artículo 137.3 LAP.

La cuestión no resulta pacífica en la doctrina pero la mayoría se inclina por una interpretación correctora de la ambigua normativa urbanística que vincule la condición de agente de la autoridad, y la fe pública, de acuerdo con la normativa básica estatal, a la condición de funcionario (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 265-267; BARCELONA LLOP, 2009: 1198, aun admitiendo la participación de personal laboral en el ejercicio de tareas de inspección, concluye que el valor probatorio de las actas sólo puede asignarse a las extendidas por funcionarios públicos cualificados y legalmente autorizados que, además, deben ser autoridad; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 291-297; o, en relación con la inspección industrial, BERMEJO VERA, 2009: 448-449). En este sentido, se ha llegado a afirmar que, aun admitiendo la posible inexistencia de una reserva general a funcionarios derivada del artículo 103.3 de la Constitución, “tal reserva debe entenderse inequívoca, al menos, en relación con los empleos públicos que comportan el ejercicio de autoridad pública frente a los ciudadanos, como es justamente el caso de la función inspectora” (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 225; en similar sentido GARCÍA URETA, 2006: 194-196 o, de manera menos explícita, BERMEJO VERA, 2009: 439-440). La cuestión, en todo caso, no es menor y es precisamente la gran diversidad de regímenes jurídicos de inspección (recuérdese que Banco de España y Comisión Nacional del Mercado de Valores cuentan con personal laboral para ejercer funciones inspectoras) la que suscita las dudas doctrinales pese al tenor literal del artículo 137.3 LAP, dudas que, probablemente, la progresiva ampliación de la acción inspectora desarrollada por entidades privadas bajo sistemas de acreditación contribuirá a incrementar. En todo caso, pese a que el sentir jurisprudencial mayoritario es coincidente con el doctrinal, no faltan pronunciamientos que abonan las dudas expuestas, como ocurre con la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2003, que no cuestionó la presunción de veracidad, en el marco de procedimiento sancionador, de actas levantadas por personas que carecen de la condición de funcionario público que permitieron considerar hechos probados lo en ellas documentado, siendo tales personas personal laboral de un Consejo regulador de denominación de origen.

En cualquier caso, las diversas normas autonómicas califican al personal que desarrolla las funciones de inspección urbanística con **denominaciones** específicas, como inspectores urbanistas o urbanísticos o inspectores territoriales. En Andalucía existe un cuerpo específico de inspectores, acaso con el propósito enunciado por diversos autores de contribuir a la consolidación y refuerzo de la inspección

urbanística (por todos, antes de la creación del cuerpo, AMENÓS ALAMO, 1999: 117-118), necesariamente integrado por funcionarios de carrera. Probablemente, es la creación de un cuerpo específico la medida que mejor contribuye a garantizar la imprescindible especialización del personal inspector, máxime en ámbitos de acción administrativa tan complejos técnicamente como el urbanístico, territorial o ambiental.

En Andalucía existe un cuerpo de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta, que se integra en el grupo A1, creado por la disposición adicional cuarta de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo “para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos que se le atribuyan reglamentariamente”. La norma reguló la forma de acceso, siempre por oposición entre doctores, licenciados, ingenieros, arquitectos o equivalentes, excepto en la primera convocatoria, donde admitió la integración en dicho cuerpo por concurso de méritos entre funcionarios del grupo A (hoy A1). Los funcionarios de este cuerpo, que estarán provistos de acreditación, tienen la condición de agentes de la autoridad y pueden recabar, en el ejercicio de sus funciones, el apoyo, concurso, auxilio y protección que precisen de otras administraciones públicas.

La creación de un cuerpo de inspección, en todo caso, resulta reveladora de la conveniencia de **especialización**, dadas las características de las materias en las que los inspectores desarrollan sus funciones (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 267-268). Y, lógicamente, vinculada a tal especialización, surge la necesidad de formación. No en vano, en el plan general de inspección de Andalucía para el cuatrienio 2009-2012, antes citado, se afirma que “la normalización de la actividad inspectora requiere de una labor de formación coordinada y en colaboración con las Instituciones con competencias concurrentes: Universidades, Colegios Profesionales, Asociaciones Profesionales y Administraciones Públicas”. Asimismo, instrumentalmente, se establecen planes periódicos de evaluación de la inspección, analizando el grado de consecución de los objetivos previstos fijados en los planes de inspección o instrumentos o acuerdos similares.

La cuestión del personal de apoyo técnico y administrativo suscita ciertos problemas en relación con la documentación de las actuaciones de inspección en las correspondientes actas. Recuérdese que se reconocen como tales, y base de los correspondientes procedimientos, las levantadas por agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, expresamente en relación con las levantadas por el servicio de protección de la naturaleza de la Guardia Civil. En ciertos procedimientos, como los de tráfico y seguridad ciudadana, se exige ratificación del agente de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, ratificación que no aporta garantía adicional alguna. Sin embargo, en relación el personal de apoyo cabe cuestionar, por razón de especialización y competencia, su capacidad al respecto, que sería privativa del personal inspector propiamente dicho, si bien algunos de las facultades y deberes de éste serán igualmente aplicables al personal de apoyo (como ocurre con el deber de sigilo profesional, por ejemplo). Su carácter y funciones instrumentales, complementarios y accesorios respecto del personal inspector, lucen también en la regulación que algunas comunidades realizan del acceso a los lugares inspeccionados, que podrán realizar acompañando al personal inspector aportando, incluso, pericia técnica de la que este pudiera carecer (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 328).

La configuración legal del personal inspector como agente de la autoridad tiene concretas consecuencias desde la perspectiva de sus facultades y deberes, vinculados a la propia función inspectora. Así, los **objetivos o fines** de la inspección urbanística se centran ya en su función de control e investigación propiamente dicha, ya en la colaboración con otras administraciones o autoridades, primando normalmente la función preventiva (BARCELONA LLOP, 2009: 1192, haciéndose eco de uno de los primeros estudios dedicados a la cuestión, cuarenta años atrás, por CLAVERO ARÉVALO, afirma concreta en términos muy simples el que considera “el mayor reto de la inspección urbanística: llegar a tiempo”). Entre los primeros suelen incluirse objetivos genéricos como los de velar por el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística o vigilar, investigar y controlar la actuación de todos los agentes urbanísticos, pero también otros más concretos como el de denunciar los hechos que pudieran ser constitutivos de infracción. Entre los segundos se establecen obligaciones que comportan a un tiempo facultad y deber como los de informar a las administraciones y autoridades competentes sobre las medidas cautelares y definitivas que considere precisas para el cumplimiento de la legalidad territorial y urbanística o colaborar con otras administraciones, con los órganos judiciales y con el ministerio fiscal. Además, al margen de lo anterior resulta también habitual que la inspección urbanística tenga funciones asesoras en el ámbito de su competencia.

Para la consecución de tales objetivos y en ejercicio de sus funciones la inspección urbanística ostenta un haz de **facultades** que se proyectan sobre los colectivos obligados a someterse a ella. Su condición de agentes de la autoridad, primero, comporta la prestación obligada por particulares, autoridades y funcionarios de colaboración en el desarrollo de sus actividades y, en todo caso, la posibilidad de que recaben el auxilio de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Las normas autonómicas reguladoras de la inspección urbanística, además, concretan las posibles actuaciones que para el desarrollo de la función inspectora pueden realizar los inspectores (valga de ejemplo el art. 48 del Reglamento castellano-manchego de disciplina urbanística). Entre ellas se incluyen entrar en el lugar objeto de la actividad inspectora, junto a su personal de apoyo, practicar diligencias de investigación; recabar y obtener la información que precisen, en el más amplio sentido, adoptar medidas provisionales para la protección de la legalidad en los supuestos establecidos y, lógicamente, documentar mediante las correspondientes actas sus actuaciones. La doctrina ha prestado especial atención, entre las facultades de los inspectores, a la entrada en domicilio y al levantamiento de actas de inspección, cuestiones a las que me referiré en el siguiente epígrafe.

La normativa andaluza regula de manera detallada la facultad de los inspectores de recabar y obtener la información, datos o antecedentes con trascendencia para la función inspectora, especialmente cuando se forme a “entidades que desarrollen actividades bancarias o de depósito de fondos, y se refiera a identificación de pagos efectuados con cargo a cuentas, depósitos o fondos de cualquier clase”. Como en cualesquiera otros supuestos en que se practiquen requerimientos de información, éstos se formularán mediante requerimiento escrito del personal inspector, pero en estos supuestos deberá ser previamente autorizado por el titular del centro directivo del que dependa la inspección. Los requerimientos, en todo caso, deberán ser concretos, identificando la información solicitada, el periodo de tiempo al que se refieren, los sujetos a la inspección y el plazo para cumplimentarlos. La información será facilitada por la persona o entidad requerida mediante certificación o acceso del inspector actuante a los datos solicitados en las dependencias de aquélla con sujeción a las prescripciones de la normativa de protección de datos.

El estatuto del personal inspector lo conforman, junto a las facultades expuestas, una serie de **deberes**, derivados en su mayoría de sus facultades indagatorias y de los efectos que la comprobación de los hechos que investigan pueden llegar a tener sobre los sujetos a la actividad inspectora. Es en tal contexto en el que adquieren sentido algunos deberes, en ocasiones concreción de los generales previstos en el estatuto básico, como la observancia de la máxima corrección con los sujetos a la actividad inspectora reduciendo en lo posible los efectos de su actuación sobre sus quehaceres habituales o la obligación de sigilo profesional respecto de los asuntos que conozca por razón de su cargo, así como sobre los datos, informes, origen de las denuncias o antecedentes de que hubieran tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 246-258; y, específicamente en relación con la inspección urbanística, JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 332-338).

Punto crítico para el correcto funcionamiento de la inspección urbanística, como de cualquier unidad de inspección, son las **garantías de independencia de los inspectores**, que han disfrutar de un estatuto que les permita ejercer sus funciones sin injerencias externas, basándose única y exclusivamente en su pericia profesional, en el examen objetivo de los hechos sujetos a inspección y, de existir, en la ejecución del plan de inspección. Lógicamente, sea cual sea la opción adoptada para estructurar la inspección urbanística, esta se encuadra dentro de la administración pública, autonómica o local, bajo la dependencia de la autoridad. La dependencia orgánica, sin embargo, se ve compensada por una cierta autonomía funcional o técnica del personal inspector para el desarrollo de sus funciones, que no resulta incompatible con la sujeción a las instrucciones y directrices técnicas de la autoridad de que dependan; del respeto a las órdenes de la jefatura del equipo de inspección o grupo especializado en que desarrolle su actividad; del cumplimiento en plazo de las órdenes de servicio que se le impongan y del sometimiento a los controles de rendimiento o de cumplimiento de los objetivos que, en su caso, se establezcan (arts. 3.3, que vincula la autonomía a la prevención de cualquier injerencia sobre la acción inspectora, y 25 del Reglamento andaluz de Organización y Funciones de la Inspección).

No resulta fácil, sin embargo, concretar los límites entre la autonomía funcional o técnica y la dependencia orgánica jerárquica. A mi juicio, esta permite únicamente delimitar los ámbitos de la acción inspectora, incluso en lo que se refiere al quehacer de concretos inspectores, tanto con criterios materiales como territoriales, pero no debiera llegar a condicionar el ejercicio que de la acción inspectora realice el inspector, desde una perspectiva técnica y en ejercicio de las facultades que legalmente le corresponden. No me parecen razonables, por ello, normas como el artículo 18 del Reglamento andaluz de organización y funciones de la inspección (introducido por la disposición adicional única del Decreto 60/2010, de 16 de marzo), que permite que la autoridad de que dependa la inspección pueda llegar a acordar la asignación de un asunto a otro inspector cuando tenga “discrepancia técnico jurídica” entre el inspector encargado del mismo (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 271-277, muy crítico con la norma andaluza). Sorprende esa facultad de sustituir a un inspector, que quiebra el principio de continuidad en la acción inspectora que establece el artículo 32 del mismo Reglamento y, sin duda, puede encubrir también injerencias en su labor técnica y, en el peor de los casos, un instrumento para apartar a inspectores especialmente rigurosos o molestos. La sumisión de los inspectores, como de cualquier otro personal, al principio de jerarquía debe ser compensada con un refuerzo de su imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, si bien la falta de una regulación general de la función inspectora vuelve a suscitar una gran diversidad a este respecto (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 234-235). En todo caso, el acento a la hora de

extremar las garantías de la autonomía técnica del personal inspector debe situarse no tanto en los instrumentos generales como planes y programas o instrucciones y directrices sino en las órdenes de servicio, que tienen carácter singular, especialmente cuando tengan carácter negativo (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 238-240). De entenderlo así poca justificación tienen regulaciones como la andaluza que se acaba de exponer.

El personal inspector, conforme a la mayoría de las normas autonómicas, deberá actuar debidamente acreditado, mediante la correspondiente credencial o documento, cuando realice actuaciones de inspección y los sujetos a la misma podrá recabar el documento que les acredite como tales (al respecto, por ejemplo, art. 41 del Reglamento castellano-manchego de disciplina urbanística).

3. Los sujetos pasivos de la inspección. El deber de colaboración y la entrada en domicilio

Normalmente, la inspección urbanística se proyecta sobre actividades de naturaleza muy diversa, realizadas por personas de derecho público y privado, físicas y jurídicas. En cualquier caso, será por referencia a dicha actividad como se determinarán los **sujetos pasivos** de la inspección. Lo serán las personas titulares o responsables de las mismas, lo cual no significa que sean tales sujetos los que se someten a inspección pues lo serán sus actos u omisiones, los hechos derivados de los mismos. Cuestión diferente es que, como consecuencia de la actuación de inspección, pueda llegar a determinarse que tales personas han incurrido en responsabilidades de todo orden. En el ámbito de la inspección urbanística es difícil imaginar supuestos en los que personas físicas resulten directamente sometidas a escrutinio o diligencias inspectoras personales, como puede llegar a ocurrir, por ejemplo, en el ámbito de la disciplina deportiva y, en particular, de la cada vez más rigurosa normativa antidopaje, de la que derivan obligaciones personales y una especial sujeción a la potestad inspectora de los deportistas con licencia para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal; o, en sentido similar, con los controles obligatorios para la detección del consumo de alcohol o de sustancias estupefacientes a que están sujetos los conductores de vehículos a motor.

A mi juicio, no debe caerse en el error de considerar que únicamente están sujetos al escrutinio inspector quienes puedan resultar potenciales infractores de la normativa urbanística. Así, viene siendo tradicional en la normativa urbanística la limitación de los posibles responsables en función de los tipos de infracción. Valga de ejemplo lo establecido en la normativa castellano-leonesa, que identifica como posibles responsables, según los casos, al propietario de los terrenos, el promotor y, en su caso, el constructor, los técnicos que dirijan las obras y las empresas suministradoras de servicios, el Alcalde que otorgó o quienes votaron a favor del otorgamiento de licencias u órdenes de ejecución cuando amparasen actos constitutivos de infracción grave o muy grave y se otorgaron en contra o en ausencia de informes técnicos, los técnicos que informaron favorablemente en los supuestos anteriores, o, finalmente y en relación con parcelaciones urbanísticas ilegales, los propietarios iniciales de los terrenos y los agentes que ejerzan como intermediarios (art. 116 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León).

Más allá de la concurrencia de la responsabilidad sancionadora, por tanto, cabe identificar a otros sujetos a la inspección. Recuérdese, a este respecto, que al regular la colaboración con la inspección se concretan los obligados por referencia a la actividad o hechos que constituyen su objeto, más allá incluso de los directamente vinculados a los mismos, al alcanzar, por ejemplo, a colegios profesionales. En

Asturias, por ejemplo, lo están “todas las personas relacionadas con cualquier actuación urbanística, incluidas las entidades a que se refiere el artículo 232 [las empresas suministradoras], y de los colegios profesionales y cualesquiera otros organismos oficiales con competencias en la materia” (art. 257.2 del texto refundido asturiano de las disposiciones legislativas vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo).

Los genéricos términos, muy amplios, que delimitan el ámbito subjetivo de sujeción a la inspección indudablemente más amplio que el de los posibles responsables, comprenden, como he precisado anteriormente, a sujetos de derecho público y privado, personas físicas y jurídicas. Pueden plantearse dudas y zonas de sombra, o ámbitos, como el financiero al que expresamente se refiere la norma andaluza, donde la normativa sectorial puede plantear problemas específicos. A mi juicio, la amplitud de los términos legales en la inmensa mayoría de las normas urbanísticas, o de la propia normativa básica, comporta una suerte de presunción de sujeción, de deber genérico de colaboración que sólo excepcional y motivadamente puede eludirse. No obstante, los poderes indagatorios de la inspección, y lógicamente el deber de colaboración, no resulta ilimitado pues ya la normativa básica establece que los ciudadanos deben “facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación *sólo en los casos* establecidos por la Ley”.

El deber de colaborar con la inspección, en cualquier caso, alcanza a las administraciones públicas, recíprocamente pudiera decirse. Así, admitida la competencia inspectora autonómica y local, desde ambas instancias puede invocarse el deber de colaboración de la otra, o de otras administraciones con competencias muy relevantes sobre lo urbanístico, como la estatal, en el ámbito de sus competencias. Este deber va más allá, a mi juicio, de las obligaciones de colaboración derivadas del vigente régimen de relaciones interadministrativas derivado de la normativa básica del régimen local y la normativa autonómica que, según conocida jurisprudencia sobre la autonomía municipal, difiere hoy de manera muy notable del establecido en la normativa estatal hoy supletoria y, en la práctica, se ha remitido a sede judicial (AMENÓS ALAMO, 1999: 132-144).

Por otra parte, los sujetos a la actividad inspectora y legalmente compelidos a colaborar con ella, tienen también una serie de derechos durante su desarrollo. Aun cuando, según he afirmado, no cabe identificarlos con los posibles responsables, en la práctica en muchas ocasiones coincidirán, lo que hace que resulte razonable, e inexcusable incluso, el establecimiento de garantías que, de algún modo, anticipen su derecho de defensa previniendo alegaciones futuras de indefensión. Las reglas generales que establecen los derechos del administrado en el procedimiento hacen obvio, desde esta perspectiva, el derecho de los sujetos a la inspección a intervenir en las actuaciones que se practiquen, por sí o a través de sus representantes y asistidos en su caso de asesores, a ser informados de forma adecuada, a conocer el estado de tramitación de los procedimientos, a tomar vista del mismo y obtener copias de los documentos que lo integran o, finalmente, a realizar alegaciones y aportar documentos que interesen a sus derechos (FERNÁNDEZ RAMOS, 2006: 356-358; GARCÍA URETA, 2006: 134-138; o, específicamente respecto de la inspección urbanística, AMENÓS ALAMO, 1999: 150-152). Por lo demás, la doctrina no ha dejado de criticar, precisamente por razón de la frecuente deriva de la acción inspectora hacia un procedimiento sancionador, la subordinación del derecho a no declarar contra sí mismo de los ciudadanos a las exigencias de eficacia de la acción inspectora, postulada por el Tribunal Constitucional para justificar la obligación de los

inspeccionados de aportar los documentos que les sean requeridos por la inspección, incluso cuando de los mismos se derivan indicios inculpativos (RIVERO ORTEGA, 2000: 166-182; FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 317-323; GARCÍA URETA, 2006: 169-177, criticando la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990). No faltan opiniones que proponen distinguir entre documentos obligatorios, o exigidos por la normativa que resulte de aplicación, y otros documentos no obligatorios, cuya aportación no debiera resultar obligatoria para el inspeccionado (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 316; GARCÍA URETA, 2006: 177). En cualquier caso, la normativa urbanística suele regular de manera muy amplia la facultad de requerir y examinar documentación. En Andalucía, por ejemplo, esta se refiere a “toda clase de documentos relativos al instrumento de planeamiento y su ejecución”, con muy relevantes consecuencias derivadas de la falta de colaboración pues “la negativa no fundada a facilitar la información solicitada por los inspectores, en especial la relativa al contenido y los antecedentes de los pertinentes actos administrativos, constituirá obstaculización del ejercicio de la potestad de inspección y tendrá la consideración de infracción administrativa, en su caso disciplinaria” (art. 179.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía y, en términos similares, 262.2 y 3 de la Ley aragonesa, 111.2 de la Ley de Castilla y León o 217.4 y 5 de la Ley del País Vasco, entre otras).

La inspección urbanística, como he señalado, puede acceder libremente a los lugares objeto de la acción inspectora, sin previo aviso y cuando lo estime necesario para un adecuado ejercicio de la función inspectora, así como permanecer en ellos el tiempo preciso para ejercerla de manera adecuada. El inspector deberá identificarse como tal, ya sea al inicio de la visita de inspección ya a lo largo de la misma cuando resulte necesario para garantizar la eficacia de la misma. Esta facultad de la inspección está condicionada cuando afecta a lugares que tengan la condición de domicilio, inviolable, a la obtención del consentimiento de su titular o de resolución judicial que, aun sin dicho consentimiento, autorice la entrada. Excedería del ámbito y objetivos del presente trabajo el estudio del régimen jurídico de la entrada en domicilio, ampliamente estudiado por la doctrina en relación con la inspección en general (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 274-310; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 297-310) y con la urbanística en particular (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 152-185) y amparado en la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 59/1995, que extendió analógicamente el régimen jurídico de la autorización de entrada en domicilio a la actuación de la inspección tributaria. Si pocas dudas suscita hoy la necesidad de consentimiento del titular o, en su defecto, autorización judicial en relación con el domicilio en sentido estricto (más amplio desde la perspectiva que nos ocupa que desde la civil o administrativa), mayores se suscitan en relación con los lugares asimilados al domicilio que ha ido precisando la jurisprudencia.

Muchas de las normas urbanísticas que regulan la inspección aluden a la entrada en domicilio al concretar las facultades de los inspectores. Por ejemplo, la norma aragonesa establece que “cuando para el ejercicio de la función inspectora fuera precisa la entrada en un domicilio, se solicitará la oportuna autorización judicial, salvo que medie consentimiento del afectado” concretando, además, los requisitos de la solicitud de autorización y la documentación mediante acta de las actuaciones realizadas, exigiendo su comunicación al órgano judicial que autorizó la entrada (art. 262.2 de Ley de Urbanismo de Aragón). Lo cierto es que la acción de la inspección urbanística puede afectar frecuentemente al domicilio de personas físicas o jurídicas, ya sea porque los actos objeto de investigación afecten directamente al primero, ya porque son promovidos y ejecutados por personas físicas cuyo domicilio, si bien goza

de una protección más limitada, está también protegido en cuanto se trate de un espacio físico necesario para el desarrollo de su actividad sin intromisiones, constituya el centro de dirección de una sociedad o uno de sus establecimientos o sirva para custodiar los documentos de la vida diaria de la sociedad o uno de sus establecimientos reservados del conocimiento de terceros (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 302-303). Pero, a mi juicio, difícilmente encajarán en dicho concepto restringido, como no lo hacen los locales comerciales abiertos al público, aquellos en los que no radique el centro de dirección de la sociedad, oficinas, almacenes u otros análogos según la jurisprudencia (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 303; AMENÓS ÁLAMO, 1999: 168-172), los lugares en los que se desarrollan materialmente los actos de edificación y uso del suelo u otras actuaciones urbanísticas sometidas a inspección.

La inobservancia del deber de colaboración, en cualquiera de sus múltiples vertientes, puede implicar la **obstrucción de la actividad de inspección** que, si bien con notable imprevisión, no aparecía tipificada como infracción en la normativa estatal (AMENÓS ALAMO, 1999: 148-149), sí lo está hoy en la mayoría de normas autonómicas. Son múltiples los ejemplos de actuaciones que pueden comportar la obstrucción de la inspección que, genéricamente, cabe conceptuar como “la negativa no fundada a colaborar con la inspección urbanística” (como hace el art. 217.5 de la Ley de Suelo y Urbanismo del País Vasco). La normativa aragonesa, por ejemplo, los concreta en tres, la negativa injustificada a permitir el acceso a un inspector debidamente acreditado, salvo en los casos en que sea exigible la autorización judicial y no se haya obtenido, la negativa a efectuar la exhibición de la documentación requerida por la inspección y la incomparecencia en el lugar y fecha señalados por la inspección a efectos de la acción inspectora (art. 262.3 de la Ley de Urbanismo de Aragón, que incorporó el tipo originario de la legislación navarra, hoy recogido en el art. 211.13 como infracción leve). Definida del modo expuesto en Aragón la obstrucción de la actividad inspectora como infracción administrativa, se incluyen entre las infracciones graves “las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones de vigilancia del cumplimiento de la legalidad urbanística” [art. 275.s) de la Ley de Urbanismo de Aragón]. En Andalucía se tipifica, igualmente como infracción grave, “la obstaculización al ejercicio de las funciones propias de la potestad inspectora a que se refieren los artículos 179 y 180 de esta Ley” (que regulan la inspección) [art. 207.2.c) de la Ley andaluza de Ordenación Urbanística, que establece las sanciones para estos supuestos en su art. 226].

La obstrucción de la actividad de inspección, en tanto circunstancia fáctica constitutiva por sí misma de infracción administrativa, será objeto de la correspondiente acta de inspección, cuyo contenido concreta, por ejemplo, la normativa de algunas Comunidades como acta de obstrucción. Así, según la normativa andaluza, las actas de obstrucción se formalizarán cuando se produzca ésta por parte de la persona inspeccionada, su representante o por personas que tenga empleadas, reflejando en ella la negativa, el obstáculo o residencia a la actuación inspectora, con expresión de las circunstancias concurrentes (art. 42 del Reglamento andaluz de Organización y Funciones de la Inspección). El acta de obstrucción, lógicamente, constituirá base suficiente para la incoación de procedimiento sancionador por la comisión de la infracción de obstrucción, siempre que la falta de colaboración pueda considerarse no fundada, con carácter independiente o, en su caso, concurrente con otras infracciones que la actividad de inspección pudiera haber puesto de manifiesto (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 354-358).

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA

1. ¿Procedimiento de inspección o actividad inspectora?

El procedimiento de inspección está escasamente formalizado. La legislación estatal de régimen jurídico de administraciones públicas y procedimiento administrativo común no lo regula específicamente, ni siquiera para establecer sus principios esencial, como hace con el procedimiento sancionador, y se limita, como he señalado anteriormente, a regular los deberes de colaboración y comparecencia en los artículos 39 y 40, y a establecer en el artículo 137.3, todos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Suscita claro consenso en la doctrina la sumisión de la inspección a una serie de principios que operan en relación con sus actuaciones, establecidos en la mayor parte de normas autonómicas, entre los que se incluyen habitualmente los de legalidad, objetividad, proporcionalidad y eficacia, fundamentalmente, sin olvidar otros como los de programación, colaboración, especialización, celeridad o diligencia, jerarquía o confidencialidad, entre otros (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 239-251; RIVERO ORTEGA, 2000: 91-136; FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 128-134; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 277-286). Junto a tales principios, y en ocasiones como consecuencia de los mismos, existe también un claro consenso doctrinal acerca de la necesaria observancia en el desarrollo de las actuaciones inspectoras de una serie de garantías para los sujetos a las mismas, garantías que, no obstante, no surgen de una traslación completa y automática de las garantías procedimentales reguladas con carácter general (GARCÍA URETA, 2006: 134). Tales garantías se erigen en auténticos derechos de los sujetos a inspección, a los que me he referido ya anteriormente, que despliegan toda su eficacia en el curso de las actuaciones inspectoras. Y es que, como señala FERNÁNDEZ RAMOS (2002: 112-113), citando la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 1989, asunto Solvay vs. Comisión, la vinculación de la actividad inspectora al procedimiento sancionador, de la que constituye frecuentemente presupuesto y antecedente inmediato, exige la extensión de determinados derechos de defensa propios del segundo a las primeras. La cuestión, discutida en la doctrina (en contra REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO, 1998: 61), deberá examinarse en todo caso atendiendo a un adecuado equilibrio entre defensa del inspeccionado y eficacia de la actuación inspectora, pero resulta poco cuestionable que los derechos de defensa deberán aplicarse en la medida en que los resultados de la inspección se incorporen al procedimiento sancionador.

En cambio, no suscita igual consenso la cuestión de la formalización del procedimiento de inspección. Se ha discutido en sede doctrinal si resulta necesaria o conveniente la regulación de un procedimiento formalizado común de inspección tal cual ocurre específicamente a sus solos efectos en materia tributaria o, de manera más limitada, en relación con la inspección de trabajo. Para algunos autores tal regulación resulta innecesaria e inconveniente porque ni la actividad inspectora da lugar a una resolución (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 221-224), ni la formalización del procedimiento resultará coherente con los fines de la inspección, que podrían frustrarse si se hubiese de formalizar en todo caso en un procedimiento, circunstancias

que, sin embargo, no impiden postular el sometimiento de la inspección a determinadas garantías procedimentales dado que, pese a su carácter fundamentalmente técnico o material, no puede ignorarse que está condicionada a exigencias jurídicas y puede producir relevantes efectos de tal índole (GARCÍA URETA, 2006: 134-138). Recuérdese, a este respecto, que el procedimiento de inspección tributaria concluye con un acto resolutorio, la liquidación de la deuda tributaria, lo que no ocurre, en cambio, en la inmensa mayoría de los supuestos en los que se ejerce la potestad de inspección en otros ámbitos sectoriales (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 107-109). Por contra, los actos de la inspección (propuesta de incoación de procedimiento sancionador, de adopción de medidas provisionales o, excepcionalmente, adopción de medidas provisionalísimas) son “actos instrumentales preparatorios de posteriores decisiones administrativas, ya sean en relación con las medidas definitivas a adoptar en orden a la protección restablecimiento de la legalidad o ya sean en relación con la adopción de medidas estrictamente retributivas o sancionadoras” (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 109).

En cambio, otros autores consideran necesario el procedimiento de inspección porque “el ejercicio de potestades ha de estar procedimentalizado, como demuestra nuestro ordenamiento al regular, por ejemplo, la potestad sancionadora, la expropiatoria, o la de revisión de oficio de los actos administrativos”; el procedimiento de inspección como “toda regulación procedimental de la actuación administrativa debe buscar un punto de equilibrio entre la funcionalidad y la tutela”, de manera que “la construcción de una teoría general del procedimiento de inspección puede ayudar a reconducir las múltiples normas especiales que regulan la realización de actividades de inspección muy distintas a algunas reglas jurídicas perfectamente generalizables” (RIVERO ORTEGA, 2000: 163-165 y, en relación con las fases del procedimiento, 195-201).

A este respecto, resulta muy relevante la distinción entre actuaciones propiamente inspectoras y actuaciones no derivadas de la potestad y función de inspección que, sin embargo, recaen en los órganos inspectores (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 224-239, quien califica a las actuaciones inspectoras de “subprocedimiento inspector”, como destaca, con clara coincidencia, FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 109). Obviamente, la discusión expuesta tiene mayor sentido en relación con las primeras, generadoras de actos de trámite, normalmente no susceptibles de recurso. En cambio, parece que la necesidad de procedimiento es más clara en relación con el segundo bloque de cuestiones, bien es cierto que teniendo muy presente su naturaleza frecuentemente cautelar, provisional, instrumental incluso y subordinada a otros procedimientos simultáneos o posteriores a las actuaciones desarrolladas por la inspección, naturaleza que frecuentemente, de acuerdo con la normativa autonómica y la jurisprudencia, exime de la observancia del principio de contradicción o de la audiencia previa.

Lo anterior pone de manifiesto de nuevo que, pese a lo fundado de la objeción consistente en el carácter técnico o material de la actividad de inspección, la necesidad de garantías hace conveniente, a mi juicio, una mínima regulación general del procedimiento de inspección, máxime dada la creciente intervención de particulares en la actividad inspectora que confiere todavía mayor importancia a la obligatoria observancia de unas garantías comunes para las personas sujetas a inspección.

2. Iniciación, ordenación e instrucción y terminación. Plazos de inspección

Si se aborda desde la perspectiva procedimental la actividad inspectora conviene hacer referencia, aun sucinta, a la **iniciación** del procedimiento. Nos encontramos, como ha destacado la doctrina y reconocido la jurisprudencia, en el ámbito de las

potestades discrecionales. Sin embargo, ello no significa que no existan instrumentos o técnica reductores de esta discrecionalidad, como los ya aludidos planes de inspección, las directrices o instrucciones de los órganos directivos o, en relación con concretos procedimientos, las órdenes de servicio. En cualquier caso, la iniciación de la actividad inspectora puede tener lugar de oficio, de acuerdo con alguno de los instrumentos citados, mediante acto adoptado al efecto, claramente configurado como acto de trámite (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 231-232), o a instancia de parte, en virtud de denuncia (de particular o de agente de la autoridad), sin necesidad de acuerdo específico de incoación, sin perjuicio de la necesaria evaluación de la consistencia de las denuncias formuladas a efectos de su adecuada tramitación (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 128-132, poniendo de manifiesto que la mayor parte de inspecciones urbanísticas se inician en virtud de denuncia de particular, y GARCÍA URETA, 2006: 139-143).

La normativa andaluza, por ejemplo, regula detalladamente las posibles formas de iniciación, en el sentido expuesto, previendo que ésta podrá tener lugar con carácter general, en desarrollo de la planificación y programación de inspección, por orden de servicio del titular del Centro Directivo de Inspección, por acuerdo del titular del Centro Directivo de Inspección en virtud de informe técnico específico, así como por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia y, por último, por propia iniciativa del personal inspector, cuando así lo exija la eficacia y oportunidad de la actuación inspectora, en el marco de la planificación y programación vigente, previa autorización del titular del Centro Directivo de Inspección (art. 26 del Reglamento andaluz de organización y funciones de la inspección). En relación con las denuncias, por lo demás, se prevé la posibilidad de requerir del denunciante ratificación, ampliación o concreción de su contenido, así como de que no sean tomadas en consideración, mediando resolución motivada y, consecuentemente valorando su contenido, cuando resulten manifiestamente infundadas, ininteligibles o anónimas, así como aquéllas sobre las que exista sospecha fundada de que han sido presentadas con objeto de obstaculizar la actuación inspectora planificada o en curso (art. 27 del Reglamento citado).

Resulta curioso, habida cuenta de la frecuente crítica de ineficacia de la inspección urbanística, que diversas leyes autonómicas, al tiempo que ordenan su inexcusable ejercicio (Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid), lleguen a imponer la obligatoria iniciación de oficio del procedimiento sancionador, u otro que pudiera resultar procedente, como consecuencia del levantamiento de actas de inspección (Illes Balears, Murcia, donde se prevé que “las actas... darán lugar necesariamente a la actuación de oficio de los diferentes órganos urbanísticos competentes”). De forma más precisa, prevé la normativa andaluza que “cuando de las actuaciones inspectoras resulte la existencia de elementos de convicción suficientes para la exigencia de responsabilidades sancionadoras, del restablecimiento del orden jurídico perturbado o de la reposición de la realidad física alterada, ello dará lugar a la iniciación del correspondiente procedimiento administrativo” (art. 29.4 del Reglamento andaluz de organización y funciones de la inspección y, en términos muy similares, 47 del Reglamento castellano-manchego de disciplina urbanística).

En la ordenación e instrucción de la actividad inspectora adquieren especial relevancia principios como el de autonomía técnica del personal inspector, celeridad, eficacia, proporcionalidad o confidencialidad. Las actuaciones inspectoras de ordenación e instrucción tienen por objeto la indagación acerca de los hechos investigados, la averiguación y acreditación de los mismos en el marco de un expediente de

inspección ya iniciado o al margen de él, en ejercicio de la actividad técnica de vigilancia que desarrolla la administración urbanística o de actuaciones preliminares respecto de otros procedimientos (AMENÓS ALAMÓ, 1999: 216). Para ello, los inspectores podrán ordenar la práctica de diferentes actuaciones, ya sean requerimientos de documentación, órdenes de comparecencia o la realización de las visitas de inspección que consideren precisas (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 365-395). Nada impide, por lo demás, y así lo reconocen diversas normas autonómicas que se combinen las diferentes modalidades actuación de manera que, en el curso de visitas de inspección, se desarrollen comparecencias o se requiera la exhibición y se examine *in situ* la documentación relevante para la investigación. De nuevo los actos dictados por la inspección deben considerarse actos de trámite, insusceptibles de recurso.

Cuestión relevante, en la que también se echa en falta un mínimo común denominador normativo, es la relativa a los **plazos de las actuaciones inspectoras**, tanto en lo que respecta a su iniciación como a su duración máxima, así como a los efectos que pudieran tener sobre la interrupción de los plazos de prescripción. Estas cuestiones, junto a la periodicidad de la inspección, que están reguladas específicamente en los ámbitos de las inspecciones tributaria o laboral, no lo están en el ámbito urbanístico, donde la doctrina entiende de forma unánime que habrá de estarse a los plazos de prescripción de las medidas de protección o restauración de la legalidad urbanística o sancionadoras sin que la realización de actuaciones inspectoras, por sí misma, interrumpa el cómputo de dichos plazos (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 217-218; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, 2011: 359-360 o, en general, RIVERO ORTEGA, 2000: 197-201; GARCÍA URETA, 2006: 143-144, vinculando la cuestión, y la posible caducidad de la inspección conforme a reglas generales, a su formalización en un procedimiento). Por lo demás, aplicable el plazo de prescripción se aplicarán para su cómputo las reglas generales, con la problemática conocida respecto de la acreditación de la fecha de terminación de obras (PAREJO ALFONSO, 2006: 36-42; AMENÓS ÁLAMO, 1999: 218).

Habitualmente, en relación con la adopción de medidas provisionales corresponde a la inspección únicamente facultad de propuesta al órgano competente para su adopción. No obstante, la normativa andaluza prevé expresamente la posibilidad de que la inspección adopte directamente medidas provisionalísimas, en los términos y con los efectos previstos en el artículo 72.2 LAP, en supuestos de urgencia y para la protección provisional de los intereses generales implicados, cuando las considere oportunas para impedir que desaparezcan, se alteren, oculten o destruyan pruebas, documentos, material informatizado y demás antecedentes sujetos a examen, en orden al buen fin de la actuación inspectora [32.1.e) del Reglamento andaluz de organización y funciones de la inspección]. Se trata de una facultad autónoma de la que también corresponde a la inspección de proponer la adopción de medidas cautelares o definitivas al órgano competente, que en todo caso habrá de ser proporcionada, constará en el registro de la inspección y se notificará a los interesados.

Las actuaciones inspectoras concluirán habitualmente mediante el levantamiento de la correspondiente acta, a la que me referiré a continuación. En ella podrá dejarse constancia de legalidad de la actuación inspeccionada, de las posibles infracciones que hubieran podido cometerse o, específicamente, de la obstrucción a la actividad inspectora. Asimismo, se propondrán las medidas que la inspección estime adecuadas y, en particular, las de adopción de medidas provisionales o definitivas de protección

o restauración de la legalidad urbanística o de incoación de expedientes sancionadores.

3. Las actas de inspección y otros documentos resultantes de la actividad inspectora.

Las actas de inspección son, sin duda, el resultado documental más importante resultante de la actividad inspectora. No son el único, sin embargo. Junto a ellas diversa normativa autonómica permite a la inspección elaborar informes, comunicaciones y diligencias (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 211-214). Los informes tendrán habitualmente contenido técnico y podrán analizar, con los correspondientes juicios de valor, la adecuación a la legalidad urbanística de las actuaciones a las que se refieran. Las comunicaciones tienen carácter instrumental y permiten a la inspección relacionarse con terceros, para poner en su conocimiento otros documentos, realizar citaciones o requerimientos o cursar otras indicaciones en relación con actos de inspección.

Especial relevancia otorga a las diligencias la normativa andaluza, que permite extenderlas durante la actuación inspectora para dejar constancia de cualesquiera hechos o manifestaciones relevantes que no sean objeto de acta, informe o comunicación. Las diligencias tienen naturaleza de documento público y constituyen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo prueba en contrario, lo cual comporta que deban ser firmadas por el personal inspector actuante (cabe entender que funcionario) y por la persona con la que se entiendan las actuaciones, que podrá firmarla y a la cual se entregará un ejemplar o, de no estar presente, se cursará notificación (art. 46 del Reglamento andaluz de organización y funciones de la inspección). En todo caso, la configuración que la norma andaluza realiza de las diligencias induce a entender que se trata de una modalidad más de acta de inspección, dado que no se trata sino de una modalidad más de “documentos en los que se recoge el resultado de una concreta actuación inspectora de vigilancia y comprobación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (art. 37.1 del Reglamento andaluz, que define las actas).

Como he señalado anteriormente, las actas de inspección, que documentan las actuaciones de inspección con los requisitos establecidos legal y reglamentariamente para cada Comunidad Autónoma, se definen en la mayoría de comunidades como documentos públicos (sobre el alcance de tal definición GARCÍA URETA, 2006: 179-193) y en todas se establece la presunción de veracidad de los hechos constatados por el personal inspector que en ellas se documenten, salvo prueba en contrario, según reconoció la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 (GARCÍA URETA, 2006: 225-236). Tal cual ha quedado expuesto anteriormente, para que así ocurra deberán ser redactadas por funcionario público, que tenga reconocida la condición de autoridad y que actúe en el ámbito de su competencia (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 480-485). En otro caso, podrán tener en ocasiones valor de denuncia, sin presunción de veracidad (tal cual establece, por ejemplo, el art. 263.3 de la Ley de Urbanismo de Aragón, en el supuesto de que el acta carezca de un requisito formal relevante o no procedan de un inspector urbanístico o funcionario dotado de fe pública).

Tienen especial importancia, para que produzcan el efecto probatorio legalmente establecido, el contenido y los requisitos formales que las actas deben cumplir. En primer lugar, en cuanto al contenido, muy similar en las diversas normas autonómicas que regulan la cuestión, en las actas deberá indicarse la fecha, hora y lugar de la actuación, la identificación y firma del personal inspector actuante y de las personas ante las cuales se extiendan, la identificación del objeto de la inspección (por ejemplo,

del inmueble de que se trate) y de su titular, así como la de aquellas personas directamente relacionadas con el objeto de la inspección, en cuya presencia tenga lugar, el motivo de la inspección, los hechos sucintamente expuestos y elementos esenciales de la actuación y, en su caso, la diligencia de notificación a la persona interesada. Además, como anexos, se podrán incorporar a las mismas cuantos documentos o copias de documentos, públicos o privados, planos, fotografías u otros medios de constatación se consideren oportunos. Asimismo, de solicitarlo los interesados, por sí o a través de sus representantes, cuando unos u otros concurren al acto de inspección, se harán constar las manifestaciones que tengan por convenientes (por todos, AMENÓS ÁLAMO, 1999: 203-211).

En segundo lugar, para alcanzar valor probatorio, las actas deberán levantarse con las formalidades establecidas en la normativa que les resulte de aplicación y, en particular, deberán ser firmadas por el inspector que las redacte. Conviene tener presente que en varias Comunidades se ha previsto la existencia de modelos de actas de uso obligatorio por parte del personal inspector. Más allá de tal circunstancia, de acuerdo con lo establecido en el art. 137.3 LAP, se aplicarán los requisitos generales para la emisión de actos administrativos entre los cuales conviene recordar la forma escrita, la identificación y firma del funcionario interviniente, la lengua utilizable en el procedimiento o la fecha, entre otros (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 486-487; GARCÍA URETA, 2006: 211-218). Asimismo, podrá constar la firma del interesado o persona que concurra al acto de inspección, sin que ello implique la aceptación de su contenido o de la responsabilidad que pudiera derivarse de los hechos, excepto cuando lo reconozca expresamente en el acta. Si se niega a firmar el acta, o a recibir copia de la misma, se hará constar mediante diligencia en la propia acta. No parece que la utilidad de estas habituales previsiones vaya más allá de la mera notificación del resultado de la inspección documentado en el acta al interesado, notificación que podría cursarse en todo caso con posterioridad.

El valor probatorio de las actas de inspección, según reiterada jurisprudencia, se ciñe a los hechos que en las mismas se constaten, entendiendo por tales los que han sido objeto de apreciación directa por el inspector, los inmediatamente deducibles de los anteriores, los que resulten acreditados mediante medios probatorios incorporados al acta o, en el caso de las actas de conformidad, los aceptados por el inspeccionado, sin que lleguen a tener valor probatorio respecto de las valoraciones u opiniones del inspector, no valoraciones propias del funcionario o manifestaciones de terceros (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 487-497).

En función de su contenido, las actas de inspección podrán ser de conformidad, cuando acrediten el ajuste de lo investigado a la normativa que resulte de aplicación, a juicio del inspector; de obstrucción, cuando concurren circunstancias que así lo determinen, que deberán indicarse en la misma; o de infracción, cuando a juicio del inspector lo investigado ponga de manifiesto la posible vulneración de la normativa aplicable susceptible de ser subsumida en algún tipo de infracción establecido en la misma.

La normativa andaluza, asturiana, castellano-manchega, valenciana y extremeña exigen la llevanza de un registro de inspección, que incluirá un libro diario de las actuaciones de inspección. Obviamente, su objeto es otorgar la máxima transparencia y seguridad a las actuaciones de inspección garantizando la constancia de las mismas y de los documentos a que den lugar. El registro andaluz de inspección se estructura en un libro diario y un libro registro. En el primero se anota la documentación recibida o emitida en relación con la actividad inspectora y en el segundo los procedimientos y

actuaciones administrativas a que pueda dar lugar la actuación inspectora, indicando su objeto, fecha de inicio, trámites más relevantes y fecha de terminación (art. 48 del Reglamento andaluz de organización y funciones de la inspección). En Castilla-La Mancha se hace especial hincapié en la constancia de las visitas de inspección al regular el denominado libro de inspección estableciendo que es hagan constar en el mismo “de forma correlativa el resultado de las visitas y referencia sucinta del acta de inspección levantada” (art. 53 del Reglamento castellano-manchego de disciplina urbanística).

V. LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS Y COLABORACIÓN PRIVADA EN LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA. INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS, ACTIVIDADES COMUNICADAS Y DECLARACIÓN RESPONSABLE

Siendo la inspección una potestad que implica ejercicio de autoridad no ha dejado de causar cierta sorpresa entre quienes han abordado su estudio la creciente colaboración privada en la misma, constante en los últimos años y potenciada desde las instituciones europeas en diferentes ámbitos. Sectores como el de la inspección técnica de vehículos, buques, industria, medio ambiente, telecomunicaciones, turismo, espectáculos, servicios sociales y, cómo no, urbanismo y edificación se ven afectados, de forma más o menos rápida e intensa, por el proceso de liberalización que, a la postre, va a implicar con frecuencia la aplicación de procedimientos de acreditación por entidades privadas, homologadas por la administración para realizar tal función, a las cuales van a corresponder funciones tradicionalmente encuadradas en la potestad de inspección.

No quedarían completas, por tanto, las presentes reflexiones acerca de la inspección urbanística sin una referencia, necesariamente sucinta, a un proceso que, como el de liberalización de servicios, despliega acaso el mayor potencial transformador al que se ha visto sometida en las últimas décadas la potestad inspectora. De hecho, ya BERMEJO VERA en su estudio pionero sobre la administración inspectora, advertía acertadamente como “si el crecimiento de la acción administrativa a modo de policía, fomento, prestación directa o servicio público y gestión industrial alcanzó costas inequívocas al momento crucial de su origen, el decrecimiento provocado por las tendencias «privatizantes» o «desreguladoras» –ambos términos son desde luego odiosos, desde la perspectiva jurídica– genera otras modalidades distintas en su concepción y eficacia, que amenazan la propia esencia de la diversificación funcional tripartita del poder, y, sobre todo la misión o tarea de las Administraciones públicas, originariamente derivada de la relevante función constitucional que les ha sido asignada. [...] Es notoria, en estos tiempos, la utilización generalizada de la potestad o actividad de inspección” (BERMEJO VERA, 1998: 40). Se anticipó así el autor citado a las actuales tendencias impulsadas desde la normativa europea que implican que, al tiempo que se reduce la intervención policial de la administración en forma de autorizaciones previas, se incrementa su competencia y actividad inspectora, siempre con los intereses generales como guía de actuación. Hoy día “estamos viviendo un tránsito de una Administración autorizadora a una Administración comprobadora” (NOGUEIRA LÓPEZ, 2012: 99)

La actuación de la inspección en el curso de procedimientos autorizatorios, obviamente, tiene una gran tradición en nuestro derecho en general, y en el derecho urbanístico en particular. Basten los ejemplos de las licencias de actividades clasificadas y las licencias urbanísticas. La transformación impulsada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006,

relativa a los servicios en el mercado interior, las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, o de normas más recientes como el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio de y de determinados servicios, está siendo profunda. Y es precisamente el impacto sobre tales procedimientos de la liberalización, con la sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas o declaraciones responsables, por un lado, y la apertura a la colaboración privada, por otro, lo que implica relevantes transformaciones en la normativa y práctica administrativa en general y el necesario desarrollo de la inspección urbanística en particular. Son escasos los límites que se están reconociendo en este nuevo contexto, en el cual, como se ha afirmado, “la falta de declaración administrativa puede activar una fórmula complementaria para que el comunicante pueda encontrar la cobertura que no ofrece la Administración. La vía a través de la cual el comunicante puede alcanzar una seguridad, una referencia o cobertura sobre su cumplimiento con la legalidad aplicable y la limitación de sus responsabilidades es mediante la declaración de un tercero cualificado” (ESTEVE PARDO, 2012: 40, poniendo de manifiesto la tendencia del sistema impulsado por la Unión Europea hacia el de Estados Unidos, en el que la inexistencia de autorización previa se ve compensada por el aseguramiento privado de los riesgos, valorados por la compañía aseguradora).

La administración, privada de la potestad de autorización previa de acceso a actividades, se ve abocada a la práctica de controles que pueden referirse al propio procedimiento de acceso o únicamente al ejercicio de la actividad, según los casos (NOGUEIRA LÓPEZ, 2012: 106-107; matizando la posición de GONZÁLEZ GARCÍA, 2010: 288-289). Así, se conforman dos ámbitos de acción, el del control o verificación realizado por el particular, supliendo la omisión de la autorización previa y con objeto de prevenir y cubrir sus riesgos, y el propiamente administrativo, consistente en el apuntado control, ya sea del procedimiento de acceso a la actividad, ya del ejercicio de la misma. Y es en este nuevo contexto en el que irrumpen con fuerza entidades privadas, en un entorno en el que el alcance y efectos de la potestad de inspección está insuficientemente desarrollado, desarrollando tanto funciones de apoyo en el ámbito privado de aseguramiento de calidad o de cumplimiento normativo como de sustitución de la Administración en sus competencias de control e inspección técnico de actividades (NOGUEIRA LÓPEZ, 2012: 113). Para ello, es indispensable la regulación de tales entidades, de la forma en que pueden acceder al desarrollo de esa actividad, de los requisitos de homologación y, en fin, de los efectos de su intervención, aspectos que viene abordando tradicionalmente la normativa industrial (al respecto, CANALS I AMETLLER, 2003, *in totum*, y 2010: 371-406).

Urbanismo y edificación no están siendo ajenos en modo alguno a este proceso. Empezando por la segunda, en el art. 14 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, se regularon las entidades y laboratorios de control y calidad de la edificación, cuyo régimen fue desarrollado mediante Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, para el ejercicio de su actividad, que estableció el régimen de declaración responsable y fue posteriormente desarrollado en sus respectivos ámbitos por las Comunidades Autónomas. Entidades de control y laboratorios de calidad tienen un relevante papel respecto del control de calidad del proyecto, los materiales, la ejecución de la obra y de sus instalaciones que, en el

contexto antes precisado, se ubicaría en el ámbito privado de aseguramiento de calidad. Pero viene siendo también habitual, desde otra perspectiva, que el régimen de suspensión de suministros establecido en las normas urbanísticas actúe como una llamada a la colaboración privada, de las compañías suministradoras concretamente, en la evaluación del cumplimiento de la legalidad urbanística por parte de la actuación que pretende acceder a los mismos.

En cambio, en el desarrollo de la regulación de la inspección técnica de edificios en los arts. 21 y 22 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, es donde tiene mayor potencial la intervención de profesionales o entidades privadas que desarrollen la actividad técnica de inspección y emitan el informe correspondiente para su remisión a la administración competente. Partiendo de la configuración legal de la inspección como un deber del particular, vinculado al deber de conservación establecido en la normativa urbanística, los procedimientos para la realización de las inspecciones técnicas de edificios y la certificación de la ejecución de las obras de conservación requeridas, no obstante, se remiten por entero a la normativa autonómica, remisión sorprendente si se compara con la anteriormente apuntada regulación de las entidades y laboratorios de control de calidad. En todo caso, normativa autonómica y municipal tienden a remitir al sector privado, en ocasiones con un relevante papel de determinados colegios profesionales, la realización de las inspecciones técnicas y certificaciones exigibles. Baste el ejemplo que proporciona la normativa castellano-leonesa (art. 110 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, analizado por MARINERO PERAL, 2012: 1-19) o de la recentísima normativa valenciana sobre organismos de certificación administrativa (Ley valenciana 8/2012, de 23 de noviembre, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa).

Ejemplo de lo expuesto constituyen, dejando ahora al margen las más recientes reformas legales de algunas normas autonómicas, la regulación establecida en las ordenanzas municipales de Madrid y Zaragoza. En el primero, la Ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades de 29 de junio de 2009, modificada por acuerdos plenarios de 30 de marzo de 2011 y 25 de julio de 2012, estableció tres procedimientos, el ordinario, el de implantación o modificación de actividades y las comunicaciones previas, en relación con los cuales las entidades colaboradoras, acreditadas por una entidad privada sin ánimo de lucro designada por el propio Ayuntamiento de Madrid, certifican de conformidad con la normativa vigente el proyecto de actividad que el promotor se propone realizar, certificación sin la cual no es posible iniciar el procedimiento en sede municipal (GARCÍA RUBIO, 2011: 14-18).

En Zaragoza, dejando ahora al margen la Ordenanza reguladora del deber de conservación, edificación e inspección técnica de edificios de 27 de septiembre de 2002, resulta de gran interés la Ordenanza municipal de medios de intervención en la actividad urbanística de 5 de mayo de 2011, que, sin llegar a los niveles de la Ordenanza madrileña, regula licencias, comunicaciones previas y declaraciones responsables, la facultad de control documental de la administración municipal y el informe de idoneidad o calidad documental, así como los procedimientos de control posterior al inicio de la actividad que define como “inspección técnica de la actividad y control de ejecución de obras”. La inspección técnica de la actividad se configura como una obligación del titular de la actividad y, como ocurre con la inspección

técnica de edificios, “se llevará a cabo por profesionales titulados legalmente competentes para ello”. El informe de idoneidad o calidad documental, vinculado a la facultad de control municipal, tiene carácter voluntario para el particular, y podrá emitirse en el marco de convenios o contratos con los colegios profesionales o con otras entidades, teniendo por objeto la comprobación de la documentación presentada, la habilitación del técnico firmante y la corrección técnica del proyecto, memoria, informe y certificados, diferente del visado colegial. En desarrollo de la Ordenanza el Consejo de Gerencia aprobó las Directrices generales para la utilización de convenios de colaboración en servicios de comprobación documental técnica o sobre el cumplimiento de la normativa aplicable en determinadas actuaciones urbanísticas del Ayuntamiento de Zaragoza de 19 de enero de 2012. Son varios los convenios suscritos conforme a dichas Directrices Generales hasta la fecha. En todo caso, se ha convertido un registro censal, que se limitaba a enumerar los edificios sometidos a inspección indicando su estado, en un registro de cumplimiento normativo, en el que resulta determinante la obtención de informe positivo, transformación que comporta un salto cualitativo en la privatización de la inspección.

De todo ello se derivan complejas relaciones, y las consiguientes alteraciones de los regímenes de responsabilidad (CANALS I AMETLLER, 2003: 323-330; GARCÍA URETA, 2006: 320-327), entre la Administración y la entidad de acreditación, la entidad de acreditación y los organismos de control, y los organismos de control y los particulares. Su estudio, ya abordado en sede doctrinal, excedería ampliamente los objetivos de este trabajo (me remito, por ello, a las aportaciones de RIVERO ORTEGA, 2000: 149-162; FERNÁNDEZ RAMOS, 2002: 501-574; CANALS I AMETLLER, 2003: 269-335; GARCÍA URETA, 2006: 237-329; y, específicamente en el ámbito urbanístico y de edificación, AMENÓS ÁLAMO, 1999: 124-128). Por lo demás, la interposición de particulares para el desarrollo de la actividad de control e inspección técnica no significa en absoluto una total huida del derecho administrativo, una sumisión de tales actividades al derecho privado. Continuarán aplicándose normas de derecho público, especialmente para el traslado de funciones a los particulares que hayan de ejercerlas (GARCÍA URETA, 2006: 301-317) y, en última instancia, en caso de conflicto se recurrirá en plenitud al derecho administrativo, si la administración, titular a la postre de la potestad de inspección y control, acaba detectando incumplimientos normativos (varios ejemplos expone CUETO PÉREZ, 2008: 161-187).

VI. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL FRACASO DE LA INSPECCIÓN. ANULACIÓN DE PLANEAMIENTO Y LICENCIAS, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, TERCEROS REGISTRALES Y SEGURIDAD JURÍDICA

El defectuoso ejercicio por parte de la Administración autonómica de sus facultades de inspección en relación con las licencias y autorizaciones de uso del suelo otorgadas por algunos municipios, que hubieran debido dar lugar a su impugnación en sede judicial, ha suscitado en los últimos tiempos complejos problemas derivados de la presencia de terceros de buena fe, anulación en sede judicial de instrumentos urbanísticos y licencias que proporcionaban cobertura a determinados actos de edificación y uso del suelo, imposibilidad de legalizarlos y, consecuentemente, órdenes judiciales de demolición de lo edificado al amparo de los instrumentos y títulos anulados. La cuestión me parece relevante para poner de manifiesto las graves consecuencias de todo orden, territoriales, urbanísticas y para las haciendas públicas, que un inadecuado o nulo ejercicio de la potestad de inspección urbanística puede

acabar produciendo de manera acaso diferida, pero inexorable (ya apuntado, por ejemplo, con un exhaustivo análisis de la jurisprudencia, por MACERA y FERNÁNDEZ GARCÍA, 2005: 146-151). Los problemas surgen, en definitiva, cuando, en palabras de BARCELONA LLOP (2009: 1192), a las que me refería al concretar los fines de la inspección, ésta no logra su mayor reto, llegar a tiempo de evitar el incumplimiento del ordenamiento urbanístico.

Aun cuando, al igual que un estudio detenido de los nuevos ámbitos de acción de la inspección urbanística, a los que me he referido sucintamente en el epígrafe anterior, el análisis de esta problemática excedería el objeto de este trabajo, y una prudente extensión del mismo, no me resisto a hacer alguna referencia al mismo al hilo de la regulación de la cuestión en la Ley 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, objeto de cuestión de inconstitucionalidad número 5727-2011, en relación al art. 2 de la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, a la que se añade una nueva disposición adicional sexta, por posible vulneración de los arts. 149.1.6 y 149.1.18 CE en relación con los 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 de la CE, admitida a trámite mediante Providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de noviembre de 2011. El Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 22 de julio de 2011 planteó la cuestión por la posible vulneración de la tutela judicial efectiva, en cuanto comprende la ejecución de sentencias que obstaculiza la Ley 2/2011 y resulta discutible la cobertura competencial de ésta. El problema radica no tanto en que se pretende aplicar un mecanismo de efecto expropiatorio (demolición e indemnización en una sola resolución) sino en que todo parece indicar que pretende hacerse no tanto con finalidad garantista cuanto con la voluntad de incumplir resoluciones judiciales firmes.

Lo cierto es que los problemas apuntados se han suscitado con una especial virulencia en la Comunidad Autónoma de Cantabria (aunque no ha sido la única), sin que la respuesta que proporciona el artículo 35.e) del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, que prevé que da derecho a indemnización la lesión en bienes y derechos que resulte de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades salvo que exista dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado, haya servido para proporcionar una respuesta unívoca y satisfactoria.

La Ley cántabra 2/2011 fue aprobada como respuesta a diversos pronunciamientos judiciales que declararon la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, concurrente con la municipal, al anular licencias urbanísticas y ordenar la demolición de lo edificado a su amparo sin que la primera las hubiese recurrido. Consideraron nuestros Tribunales que, aún sin ejecutar la demolición, había quedado acreditado un daño moral real y efectivo, que debía ser indemnizado, quedando pendiente la indemnización de hipotéticos daños materiales, que sólo serían efectivos si se consumase la demolición en lugar de optar, siendo posibles en su caso, por soluciones alternativas (por todas Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2009, 31 de mayo, 1 y 6 de junio de 2011).

La administración autonómica debió recurrir para eximirse de responsabilidad, al parecer, quedando abocada de este modo a una misión que la práctica administrativa revela muy compleja y que, a la postre, altera sustancialmente la determinación de la administración patrimonialmente responsable. Aun tratándose de actos locales, la responsabilidad patrimonial derivada de su anulación no se circunscribe al ámbito

local. Puede alcanzar el autonómico porque la competencia inspectora, cabría afirmar, es concurrente. Por ello la Ley cántabra 2/2011 estableció la obligación del servicio jurídico de la Administración autonómica de instar del órgano judicial medidas cautelares dirigidas a la publicidad en el Registro de la Propiedad de los recursos y demandas interpuestos, previsión dirigida sin duda a mitigar la responsabilidad autonómica derivándola hacia sede local, además de a prevenir la existencia de terceros registrales de buena fe para prevenir responsabilidad patrimonial alegando dolo, culpa o negligencia graves de los hipotéticos terceros perjudicados. Aun presuponiendo la diligencia absoluta y lealtad institucional en la remisión de acuerdos y cómputo y disposición de los plazos la misión que se encomienda al servicio jurídico cántabro se antoja difícil, al igual que lo parece la consideración de la administración autonómica como responsable.

Pero, además, la Ley 2/2011 estableció nada más y nada menos que el anticipo de la indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial, judicialmente declarada como daño moral, real y efectivo antes de la demolición, “cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones”. Y lo prevé con una extraordinaria generosidad, sin considerar expresamente la concurrencia de culpas o la condición del afectado de tercero de buena o mala fe, excepto en relación con el realojo, para el cual sí se exige que el afectado que tenga domicilio habitual en un inmueble que ha de ser demolido sea “propietario de buena fe”, concepto ajeno a la normativa hipotecaria cuyo significado la norma cántabra no precisa. Cualquier titular de una edificación que se encuentre en las circunstancias señaladas, pues, ostentará en Cantabria el derecho a obtener la indemnización conforme al procedimiento previsto en la norma citada siempre y cuando concurren los requisitos establecidos con carácter general, tanto en la normativa de suelo como en la de régimen jurídico de administraciones públicas.

La norma, desde esta última perspectiva y dejando al margen de este comentario la normativa general de régimen jurídico (bien relevante), debe enmarcarse según se advierte en la misma en lo establecido hoy en el artículo 35.d) del texto refundido de la Ley de Suelo, antes citado, conforme al cual dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de “la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”. El último inciso exime totalmente de la obligación de indemnizar a la administración competente en los supuestos que contempla. Además, como ha señalado la doctrina, de acuerdo con la jurisprudencia no basta la simple anulación para que surja la obligación de indemnizar, sino que será precisa la concurrencia de un daño efectivo que, de haberse producido, debería ser considerado antijurídico como regla general (GARCÍA ÁLVAREZ, 2009: 1273). Hasta ahí la propuesta de la norma legal cántabra pudiera resultar razonable y armónica con la genérica declaración de responsabilidad patrimonial en la normativa estatal en los supuestos señalados. Cuando proceda indemnizar, viene a establecer, ha de indemnizarse preferentemente antes de demoler, concretando además la Administración responsable o, en casos de concurrencia, la medida de la responsabilidad de cada una de ellas. Queda así socializado el riesgo en estos supuestos.

Esta argumentación no resulta novedosa en nuestro ordenamiento, aunque se haya modulado de modo que la previa indemnización no condiciona en modo alguno la

anulación de la licencia o de los instrumentos urbanísticos que le proporcionaron cobertura. No en vano, hace ya tres décadas MONTORO CHINER (1983: 115-116), criticó la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1980 (Arz. 2015), que declaró que la indemnización al recurrente (comprador de naves en parcelación ilegal) era requisito de eficacia de la decisión anulatoria de licencia, lo cual iba más allá de lo previsto en el art. 172.2 de la Ley del Suelo de 1956, que se limitaba a establecer la obligación de indemnizar en plazo de tres meses desde la anulación. Ya entonces, MONTORO consideró que dicha sentencia, como otros pronunciamientos de la época, “se han dado imbuidos por el deseo de proteger aún más la eliminación del derecho subjetivo creado [por la licencia], y de acuerdo con ello se declara no ajustado a derecho el acuerdo anulatorio de la licencia que no incorpora el reconocimiento de la indemnización” (MONTORO CHINER, 1983: 116).

Lo sorprendente, a mi juicio, no es tanto el régimen legal expuesto cuanto las afirmaciones del preámbulo de la norma cántabra, trasunto en parte de la jurisprudencia. Dice en el primero de sus párrafos que “no es posible desconocer que cuando la restauración de la legalidad urbanística exige la adopción de la más rigurosa de las medidas, la demolición de lo indebidamente edificado, su ejecución acarrea negativas consecuencias para los terceros adquirentes de buena fe de los inmuebles afectados, que, habiendo sido ajenos, normalmente, a la comisión de la infracción, de la que suelen tener noticia posteriormente, se ven privados de uno de los más relevantes bienes de su patrimonio, en ocasiones afectado al pago de un préstamo que habrán de afrontar en todo caso sin poder disfrutar del inmueble. Estas consecuencias se tornan aún más gravosas cuando en el inmueble que hay que demoler el propietario tiene su vivienda habitual”.

Y es que, por un lado, la apelación a la buena fe en el preámbulo no se refleja en el articulado, salvo en relación con el realojo, como he precisado, y es preciso acudir a la norma estatal para encontrar la exención de la obligación de indemnización cuando medie “dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”. Pero además, por otro lado, la referencia al préstamo hipotecario, en combinación con la buena fe consistente en la ignorancia de la existencia de la infracción, resulta cuando menos sorprendente si de depurar responsabilidades se trata porque la buena fe del propietario y prestatario pasará por la mala fe o absoluta negligencia del ayuntamiento, el promotor, la entidad financiera prestamista, el tasador, el notario, el registrador de la propiedad y/o el vendedor. Las responsabilidades de unos y otros en la producción del resultado que puede determinar la obligación administrativa de indemnizar pueden ser muy diversas y, sin duda, llegar a trascender de las puras responsabilidades civiles o administrativas hasta alcanzar las penales. La existencia de contratos *inter privatos* y, en particular, del préstamo hipotecario debiera actuar, a mi juicio, como indicador de mala fe en alguno o en todos los intervinientes, quizá no determinante de la improcedencia de la responsabilidad patrimonial de la administración, lo que resulta discutible, pero sí como factor que habría necesariamente de atenuarla.

Coincido, al remitir al ámbito jurídico-privado la depuración de las responsabilidades y entender aplicable la excepción derivada de dolo, culpa o negligencia grave a los terceros, con MARTÍN REBOLLO (1993: 76; 2003: 866 y 2005: 177, que se cita), cuando afirma improcedente “buscar un centro de imputación público omnipresente de responsabilidades de cualquier tipo” y entiende “por el contrario, que no cabe en tales supuestos que estos otros perjudicados [refiriéndose a los terceros] se dirijan contra la Administración sino que, tratándose de relaciones jurídico-privadas, será en

ese campo donde se solventarán las responsabilidades que, en su caso, procedan”. En cambio, MACERA y FERNÁNDEZ GARCÍA [2005: 109] consideran que, en todo caso, “el éxito en el ejercicio de la acción civil de responsabilidad contractual puede dar lugar a que el condenado por la jurisdicción ordinaria ejercite ante la Administración que haya otorgado la licencia anulada una acción de responsabilidad extracontractual”, pero sólo ante la que haya otorgado la licencia.

Fácilmente se comprende en este contexto, en el que las dudas de legalidad de la licencia parecen pasar inadvertidas a todos los profesionales intervinientes, que la respuesta del legislador cántabro, abocada la administración autonómica a la responsabilidad, sea convertir en preceptiva la anotación preventiva instada en proceso contencioso-administrativo que viene regulándose como facultativa en los artículos 51.6 de la Ley estatal de suelo y 67 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

Lo cierto es que, con concurrencia de culpas o no, con buena o mala fe de los diversos intervinientes en los hechos comentados, el tiempo y el inadecuado ejercicio de la potestad de inspección urbanística, o de los mecanismos de relación interadministrativa de la normativa de régimen local, son los que lo han agravado todo. No resultan razonables treinta años de pleitos sobre la legalidad de unas viviendas o un plan urbanístico sin que, además, medien medidas provisionales adoptadas en vía administrativa o justicia cautelar efectiva. No lo es, tampoco, que el sistema registral acabe proporcionando cobertura a todo lo actuado, obviando el conflicto de fondo. No parece aceptable un sistema de emplazamiento al contencioso que no prevenga las consecuencias registrales desde ese mismo momento, anticipándose a unos daños que, consumados en las condiciones de la normativa administrativa, acaban generando la obligación administrativa, de todos, de indemnizar con recursos públicos escasos detrayéndolos de otros fines.

Un mejor ejercicio de la potestad de inspección, más justicia cautelar y, desde luego, como solución inmediata y más simple, la previsión en estos casos y otros análogos de una obligada comunicación y constancia por anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de hipotéticas medidas provisionales y de la interposición del recurso contencioso-administrativo, que podría imponerse en este último caso en el trámite procesal de emplazamiento de interesados y remisión del expediente administrativo. Pero esto compete al Estado.

La responsabilidad patrimonial corre el riesgo de convertirse en instrumento de cobertura de actuaciones ilegales que, culminadas con propietarios de buena fe, o acabarán siendo legalizadas (en todo o en parte, como se afirma en la Sentencia de 31 de mayo de 2011), con clara vulneración de la normativa urbanística y acaso de la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa tolerada por esta, o serán demolidas previa indemnización. Los Tribunales declaran la responsabilidad administrativa incluso en supuestos en los que, celebrado contrato privado antes de la anulación de la licencia, se elevó tras ella a escritura pública condicionándolo a una hipotética demolición (ya ordenada judicialmente) del inmueble (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2011). Sólo si el contrato privado fue posterior a la anulación y orden de demolición no existe, *a priori*, responsabilidad patrimonial. ¿Éste es realmente el sentido de esta institución? ¿No hay concurrencia de culpas? ¿No existe atisbo alguno de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado? ¿No tiene relevancia alguna la existencia de contratos *inter privados*, y

tasaciones, la intervención de profesionales de muy diferente signo en los variados negocios jurídicos celebrados a lo largo del tiempo? Quizá una inadecuada regulación de la cuestión en la normativa estatal de suelo, la inexistencia de una inspección urbanística verdaderamente eficaz, la omisión de toda medida provisional o cautelar y una interpretación judicial cuestionable están conduciendo a indemnizar como responsabilidad patrimonial daños que debieran sustanciarse en el ámbito civil, mercantil y, acaso, penal. No parece razonable socializar todos los riesgos, especialmente cuando los beneficios son privados, y existen.

BIBLIOGRAFÍA

Abogacía del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado (2005) *Manual de derecho administrativo sancionador*, Thomson-Aranzadi, Pamplona.

AMENÓS ALAMO, J. (1999) *La inspección urbanística*, Cedecs, Barcelona.

ARRANZ MARINA, T. (2005) “La inspección urbanística”, *Práctica urbanística*, nº. 41, pp. 56 ss. Se cita por la versión digital por referencia a epígrafes y apartados.

ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. (2000) *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*, Comares, Granada.

BARCELONA LLOP, Javier (2009) “Inspección urbanística”, en el volumen colectivo *Fundamentos de Derecho urbanístico*, dirigido por Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO, Aranzadi, Pamplona, vol. II, pp. 1191-1203.

BERMEJO VERA, J. (1999) “La administración inspectora”, en *Revista de Administración Pública*, nº. 147, pp. 39-58.

– (2000) “Prólogo” a la monografía de R. RIVERO ORTEGA, *El Estado vigilante*, Tecnos, Madrid, pp. 13-23.

– (2009) “La facultad de inspección en la actividad industrial”, en el volumen colectivo *La legislación de industria en Aragón*, dirigido por Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ, Cortes de Aragón, volumen II, pp. 407-457.

CANALS I AMETLLER, D. *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada.

CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (2004) *Derecho urbanístico sancionador*, Atelier, Barcelona.

CASTILLO BLANCO, F. A. (2006) *Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico autorizante*, Thomson Aranzadi, Madrid.

CLAVERO ARÉVALO, M. F. (1992) “Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo” en sus *Estudios de Derecho administrativo*, Instituto García Oviedo, Madrid, 1992, pp. 361 y ss. [publicado originalmente en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº. 17 (1970), pp. 13 y ss.].

CUETO PÉREZ, M. (2008) *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Thomson Civitas, Madrid.

ESTEVE PARDO, J. (2012) “La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa” en *La termita Bolkenstein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, dirigido por Alba NOGUEIRA LÓPEZ, Thomson Reuters, Madrid.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2002) *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada.

- GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2009) “La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos”, en el volumen colectivo *Derecho administrativo. Parte Especial*, dirigido por José BERMEJO VERA, Civitas, Madrid, pp. 1199-1281.
- GARCÍA RUBIO, F. (2011) “La privatización de la disciplina urbanística en la Comunidad de Madrid”, *Práctica urbanística*, nº. 102. Se cita por la edición digital.
- GARCÍA URETA, A. (2006) *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2010) “Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de Servicios”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, nº. 11.
- IGLESIAS el alt. (2007) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid.
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, F. J. (2011) “La inspección urbanística”, en el volumen colectivo coordinado por María Asunción TORRES LÓPEZ y Estanislao ARANA GARCÍA *La disciplina urbanística en Andalucía*, Tirant lo blanch, Valencia, pp. 269-358.
- MACERA, B.-F. y FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Y. (2005) *La responsabilidad de la Administración en el Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid.
- MARINERO PERAL, A. M. (2012) “La inspección técnica de edificios en la normativa de Castilla y León”, *Práctica Urbanística*, nº. 114. Se cita por la edición digital.
- MARTÍ-BAGUÉ, J. A. (1965) “Inspección”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix, Barcelona.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1993) *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ámbito urbanístico*, Lección de apertura del curso 1993-1994, Universidad de Cantabria, Santander, 1993.
- (2003) “La responsabilidad de la Administración local”, en el volumen colectivo *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2ª. Edición, Civitas, Madrid.
- (2005) *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*, iustel, Madrid.
- MIRANDA HERNÁNDEZ, G. I. (2012) “La potestad inspectora de las administraciones públicas”, *Quadernos de inspección del territorio*, nº. 0, pp.1-21. Puede consultarse en <http://www.aiotuv.org/paginas/biblioteca/cuadernos.html>
- MONTORO CHINER, M. J. (1983) *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Montecorvo, Madrid.
- NIETO, A. (2012) *Derecho administrativo sancionador*, 5ª. edición, Tecnos, Madrid.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2012) “La administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y garantías de los ciudadanos” *La termita Bolkenstein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, dirigido por la propia autora, Thomson Reuters, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (2006) *La disciplina urbanística*, iustel, Madrid.
- RIVERO ORTEGA, R. (1999) *El Estado vigilante: Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora en la Administración*, Tecnos, Madrid.
- REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (1998) *Manual de la inspección de consumo*, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.

TEJEDOR BIELSA, J. C. (2009) “Urbanismo”, en el volumen colectivo dirigido por José BERMEJO VERA, *Derecho administrativo. Parte especial*, Thomson-Civitas, Madrid, pp. 615-724.

– (2010) “Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción”, en *Revista de Administración Pública*, nº. 181, pp. 83-133.

TUDURI LABOA, Pablo, y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jesús (1999) “La inspección urbanística y la protección de la legalidad”, en el volumen colectivo *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, dirigido por Luciano José Parejo Alfonso, Marcial Pons, Madrid, págs. 577-598.

ÚBEDA TARAJANO, F. E. (2006) *La responsabilidad por el otorgamiento de licencias ilegales*, iustel, Madrid.

VILLAVERDE, P. (2005) “Inspección urbanística”, en el volumen colectivo *Comentarios a la Legislación de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias*, Montecorvo, tomo II, pp. 831-870.

