

PLA ANUAL D'INSPECCIÓ URBANÍSTICA I PLANIFICACIÓ DE LA TRAMITACIÓ DELS EXPEDIENTS D'INFRACCIÓ URBANÍSTICA

I. ANTECEDENTS.

L'article 14.1 h) dels Estatuts de l'Agència disposa que el Consell de Direcció ha d'aprovar el Pla anual d'inspecció urbanística.

L'anterior Pla anual d'inspecció urbanística i planificació de la tramitació dels expedients d'infracció urbanística va ser aprovat en el Consell de Direcció celebrat el 27 de maig de 2016, i s'hi han introduït algunes modificacions puntuals. Atesa l'entrada en vigor de la Llei 12/2017, de 29 de desembre, d'urbanisme de les Illes Balears (en endavant, LUIB), amb importants canvis en matèria de disciplina urbanística, i atesa l'experiència adquirida en l'aplicació del Pla, és convenient revisar i actualitzar el seu contingut.

II. PLA D'INSPECCIÓ URBANÍSTICA.

A. OBJECTE I VIGÈNCIA DEL PLA

El Pla anual d'inspecció urbanística té per objecte programar i coordinar les actuacions inspectores de l'Agència de protecció de la legalitat urbanística i territorial de Mallorca en l'exercici de les seves funcions de control de les infraccions en matèria de disciplina urbanística i litoral.

Aquest Pla estarà vigent des de la seva aprovació pel Consell de Direcció de l'Agència i mentre no sigui modificat o substituït.

B. FUNCIÓ INSPECTORA DE L'AGÈNCIA.

La funció inspectora de l'Agència establerta als seus Estatuts respondrà a les directrius i prioritats que es recullen a l'apartat C i les inspeccions es distribueixen en les següents modalitats d'acord amb el motiu d'activació de la inspecció.

1) Inspeccions a iniciativa de l'Agència

Les inspeccions d'ofici responen a la programació realitzada per l'Agència. La programació pren en consideració les actuacions d'atenció prioritària expressades en l'apartat C.2 i dona un pes especial a les corresponents a municipis que tenen establert conveni de delegació de competències amb l'Agència.

2) Inspeccions a instància de tercers

Es classifiquen en quatre subgrups:

- Denúncies presentades per d'altres administracions, inclosos els Ajuntaments amb conveni de delegació de competències amb l'Agència.
- A petició dels serveis del Consell de Mallorca.

- Denúncies d'associacions i organitzacions de caràcter no governamental.
- Denúncies de particulars.

C. DIRECTRIUS GENERALS I PRIORITATS DEL PLA D'INSPECCIÓ.

L'Agència incorpora com a directrius generals de la seves actuacions les que es deriven de considerar la protecció de la legalitat urbanística com una eina bàsica per a la preservació i potenciació dels valors ambientals i paisatgístics de Mallorca i del seu patrimoni natural.

1) Criteris generals

Per aconseguir la màxima operativitat i eficàcia en aquesta línia, la inspecció urbanística ha de respondre a una estratègia que s'orienti a la

- Previsió i anticipació. Intervenir amb precocitat front als actes de presumpta infracció en l'edificació i usos del sòl, el que vol dir un millor coneixement del territori i la capacitat de detectar-los prèviament a la seva consolidació.
- Priorització. Cal ordenar i assignar objectivament a cada intervenció una valoració en funció de la gravetat i característiques de les infraccions i la seva incidència social, ambiental i paisatgística.

És evident que el seguiment d'aquestes directrius generals depèn en gran mesura de les pautes d'inspecció que es marquin, atès que condicionen les fases successives del procediment. En els apartats següents es detalla la sistemàtica de les inspeccions de l'Agència.

2) Inspeccions d'atenció prioritària.

D'acord amb les directrius recollides a l'apartat anterior, es consideren prioritàries, segons l'ordre de prelación que a continuació s'exposa, les inspeccions que

- a) Tinguin per objecte l'inici de procediments sobre infraccions que puguin tenir una data de prescripció propera.
- b) Tinguin per objecte la paralització immediata d'obres que es trobin en curs d'execució, en aplicació del Protocol d'actuació urgent per a la paralització d'obres en curs d'execució existent a l'Agència.
- c) Es duguin a terme durant la instrucció dels procediments un cop ja iniciats, per evitar la caducitat dels mateixos.
- d) Tinguin per objecte comprovar si s'ha executat la restitució de forma voluntària, als efectes d'imposar la multa coercitiva que correspongui o d'iniciar el procediment d'execució subsidiària.
- e) Es tracti de presumptes infraccions urbanístiques localitzades en municipis que tinguin vigent conveni de delegació de competències urbanístiques amb l'Agència.

- f) Facin referència a presumptes infraccions d'edificació i/o usos del sòl en sol rústic protegit, per aquest ordre: AANP, ANEI, ARIP, APT costanera i resta de categories de sòl rústic protegit.

La resolució dels dubtes que puguin sorgir en la interpretació d'aquestes normes sobre inspeccions d'atenció prioritària, seran resoltes de forma conjunta pel director gerent, el cap de Servei i les persones responsables de la Secció Tècnica de l'Agència.

D. FONTS D'INFORMACIÓ PER A LES INSPECCIONS D'OFICI.

Els articles 58 i següents de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableixen que els procediments de naturalesa sancionadora s'han d'iniciar sempre d'ofici per l'òrgan competent i que la resolució d'inici pot provenir d'una denúncia, de petició raonada d'altres òrgans administratius, com a conseqüència d'una ordre superior o per pròpia iniciativa de l'òrgan competent.

Deixant de banda les inspeccions que es realitzen arran de denúncia o de petició raonada d'altres òrgans administratius, és convenient especificar, per contribuir a la transparència de l'Agència, les altres fonts d'informació que també han de donar lloc a inspeccions i, si escau, al posterior inici d'expedients per infracció urbanística per pròpia iniciativa de l'òrgan competent.

En aquest sentit, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, en els seus articles 3 i 4, conté una sèrie de principis que obliguen a totes les administracions públiques amb caràcter general i a l'Agència en particular:

- L'objectivitat i transparència de l'actuació administrativa.
- La responsabilitat per la gestió pública.
- L'eficàcia en el compliment dels seus objectius.
- L'eficiència en la utilització dels recursos públics.
- La cooperació, col·laboració i coordinació amb altres administracions públiques.

Aquests principis vinculen a l'Agència perquè, d'ofici, faci ús de fonts d'informació que estan al seu abast, ja sigui perquè són d'accés públic (per exemple: fotografies aèries, publicacions en el BOIB, notícies en premsa..) o perquè estan a disposició d'altres administracions públiques (per exemple: resolucions dictades pel Consell Insular que poden posar de manifest infraccions urbanístiques, dades cadastrals sobre construccions o usos en sòl rústic..) o de particulars que les poden facilitar.

Per tot això, les fonts d'informació, diferents de les denúncies i les peticions raonades d'altres òrgans administratius, que han de donar lloc a inspeccions d'ofici de l'Agència són:

- 1) Qualsevol obra o ús en sòl rústic que el personal inspector de l'Agència detecta quan, en ocasió de l'aixecament d'una acta d'inspecció, es posen de manifest altres infraccions diferents de la que va motivar l'actuació original.
- 2) Les fotografies o vídeos aeris en sòl rústic, de caràcter públic o privat, que puguin estar a disposició de l'Agència en qualsevol moment,

sempre que les imatges s'hagin obtingut respectant la normativa aplicable.

- 3) Resolucions dictades o informes emesos pel Consell Insular de Mallorca:
 - a. Resolucions de denegació o arxiu de sol·licituds de declaració d'interès general en sòl rústic, quan en la documentació de l'expedient hi constin indicis d'obres o usos no prescrits implantats sense títol habilitant.
 - b. Informes desfavorables relatius a sol·licituds de legalització de la implantació de l'ús d'habitatge en sòl rústic que no hagi prescrit.
 - c. Resolucions de denegació de cèdules d'habitabilitat en sòl rústic, quan en la documentació de l'expedient hi constin indicis d'obres o usos no prescrits implantats sense títol habilitant.
- 4) Dades que l'Agència pugui obtenir de la Gerència Regional del Cadastre a les Illes Balears que aportin indicis de possibles infraccions urbanístiques en sòl rústic no prescrites.
- 5) Publicacions en el BOIB de resolucions dictades per la Comissió Balear de Medi Ambient que informen desfavorablement o arxiven projectes que inclouen la legalització d'usos o construccions ja implantats en sòl rústic i no prescrits.
- 6) Notícies aparegudes en els diaris de major difusió a l'illa de Mallorca que posen de manifest possibles infraccions urbanístiques no prescrites en sòl rústic i assenyalen el lloc dels fets.
- 7) Els informes tècnics desfavorables emesos per la comissió regulada a la disposició transitòria única del Decret 17/2017, de 21 d'abril, pel qual es fixen els principis generals d'exoneració de les condicions urbanístiques de les edificacions i les instal·lacions agràries i complementàries en explotacions agràries a l'àmbit de les Illes Balears, quan en l'expedient apareguin obres o usos en execució o ja implantats en sòl rústic sense el corresponent títol urbanístic habilitant i no prescrits. Aquesta informació ha de ser tramesa a l'Agència per la persona representant del Consell Insular de Mallorca en l'esmentada comissió.
- 8) Informació que els particulars facin arribar a l'Agència sobre presumptes infraccions urbanístiques sense aportar la seva identitat, amb els següents requisits:
 - a. L'Agència ha de crear i fer pública una eina telemàtica per a l'aportació d'aquesta informació, la qual per tant no es pot aportar fins que l'eina s'hagi creat.
 - b. Aquesta eina ha de permetre que quedin registrades totes les informacions que es facin arribar. Qualsevol membre del

Consell de Direcció de l'Agència pot consultar en qualsevol moment les informacions registrades.

- c. Aquesta eina ha de permetre que l'Agència pugui contestar a la persona que ha aportat la informació. No obstant, i atès que la persona no té la condició de denunciante regulada a l'article 62 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, la contestació de l'Agència s'ha de limitar a comunicar si s'ha aportat la informació correctament o a comunicar la informació que manca aportar, d'acord amb els requisits establerts en el punt següent.
- d. No s'ha de practicar cap inspecció si la informació aportada no és, com a mínim, la següent:
 - i. Identificació del polígon, parcel·la i municipi on es trobin les obres o usos presumptament irregulars.
 - ii. Descripció clara de les obres o usos presumptament irregulars.
 - iii. Fotografies (aèries o sobre el terreny) on apareguin les obres o usos presumptament irregulars.
 - iv. Una adreça de correu electrònic.
- e. No s'ha de practicar inspecció si, de les dades de què disposa l'Agència (en especial, fotografies aèries) es deriva que la informació aportada posa de manifest presumptes infraccions urbanístiques ja prescrites a efectes sancionadors o de restabliment.
- f. L'Agència ha de prioritzar les inspeccions de les obres o usos que estiguin prohibits o que no compleixin amb la parcel·la mínima necessària, d'acord amb la normativa urbanística i territorial aplicable en el moment de la inspecció.
- g. Aquesta font d'informació serà subsidiària en relació a les denúncies i a totes les altres fonts d'informació regulades en el present Pla Anual d'Inspecció, de manera que no es realitzarà la inspecció corresponent mentre hi hagi inspeccions pendents derivades de les altres fonts. Tampoc podrà donar lloc a l'aplicació del Protocol d'actuació urgent per a la paralització d'obres o usos en curs d'execució existent a l'Agència.

En cas que l'Agència accedeixi a aquesta informació de forma massiva (per exemple: aparició d'una nova ortofotografia aèria de l'illa de Mallorca), s'han de prioritzar, en primer lloc, les inspeccions en els municipis adherits i, en segon lloc, en el sòl rústic amb major grau de protecció.

Les inspeccions que es derivin de totes aquestes fonts d'informació han de ser gestionades directament pel personal de la Secció Tècnica de l'Agència, sense necessitat d'una ordre individualitzada emesa per un òrgan superior, llevat de les que derivin dels punts 5 i 6, que seran disposades pel director gerent de forma motivada.

E. L'ÍNDEX DE QUALIFICACIÓ DE LES ACTUACIONS (IOA).

L'índex de Qualificació de les Actuacions IQA de l'Agència de Protecció de la legalitat urbanística i territorial de Mallorca, és un valor que s'assigna a cadascun dels expedients amb la finalitat d'evitar qualsevol tipus de discrecionalitat en la prioritització de les actuacions. Tal com es desenvolupa en el document de Planificació de la tramitació dels expedients que acompanya el present Pla d'inspecció, l'IQA definirà l'ordre de prelación de la seva tramitació, llevat d'aquells en què es detectin obres en curs d'execució i de les infraccions que tenguin risc de prescripció.

L'IQA segueix el següent esquema:

Tipus de sòl	Conveni	Infracció	Valoració	Execució d'obres	Reincidència
AANP, ANEI, ARIP	Sí	-Sense IG -Llicència irregular	V > 60.000 €	Sí	Sí
+40	+20	+35	+15	+5	+35
APT					
+30					
Rústic Comú	No	-Habitatge sense llicència -Edificació sense llicència	V < 60.000 €	No	No
+20		+25			
		-Reforma i/o ampliació -Obres no ajustades -Piscina -Edificació annexa			
		+10			

Notes:

a) La suma màxima teòrica d'aquest esquema és de 150 punts, encara que a la pràctica és molt difícil superar els 100-105.

b) Cal tenir en compte que, en el cas d'infraccions detectades a municipis amb conveni, però denunciades abans de la seva entrada en vigor, no se sumaran els 20 punts. Tampoc es sumaran en el cas d'infraccions que siguin competència de l'Agència en aplicació de l'article 166.3 de la LUIB.

c) En l'apartat d'infraccions, només puntuen les que apareixen recollides, les altres compten com a zero.

d) Els expedients caducats no segueixen aquestes regles, es reinicien tan aviat com sigui possible.

F. PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LES INSPECCIONS.

1) Zonificació de l'àrea inspectora.

Els municipis de Mallorca es divideixen entre l'actual plantilla d'inspectors. Per definir cada zona es té en compte l'extensió territorial i el nombre de municipis adherits. Cada inspector té assignada una zona de treball i tant les inspeccions que provenen de denúncies com les inspeccions d'ofici es realitzen a la seva zona.

2) Rotació dels inspectors.

La distribució per municipis és un cercle rotatiu en què cada inspector canvia de zona als 2 anys.

G. CAPACITAT I RECURSOS PROPIS.

L'Agència disposa d'una Secció Tècnica amb mitjans humans i tècnics per desenvolupar l'activitat inspectora a tota l'illa de Mallorca.

El nostre equip tècnic està format per inspectors, aparelladors i arquitectes que realitzen les funcions de vigilància i inspecció del territori.

Els mitjans tècnics dels que disposem són cotxes tipus turisme i 4x4, GPS per situar exactament els obres detectades, sistemes SIG de georeferenciació, fotografies aèries des de l'any 1956 i suport cartogràfic adient a les funcions a desenvolupar.

H. TRAMESA D'INFORMACIÓ EN MATÈRIA DE LLOGUER TURÍSTIC.

L'Agència enviarà per mitjans telemàtics a la Conselleria de Turisme del Govern de les Illes Balears un exemplar de les actes d'inspecció en què apareguin indicis d'edificacions o construccions que s'estan destinant o en breu es destinaran al lloguer a turistes, amb independència de què el lloguer pugui disposar del corresponent títol que habiliti per al seu exercici.

Així mateix, l'Agència sol·licitarà a la Conselleria de Turisme que li faci arribar les seves actes d'inspecció en sòl rústic on apareguin indicis clars d'obres que no disposarien de la corresponent llicència urbanística municipal.

III. PLANIFICACIÓ DE LA TRAMITACIÓ DELS EXPEDIENTS D'INFRACCIÓ URBANÍSTICA.

La situació actual de l'Agència fa que no tinguem cap sentit disposar d'un Pla d'inspecció urbanística si al mateix temps no existeix una planificació de les actuacions posteriors a la inspecció, és a dir, de l'inici, instrucció i resolució dels expedients d'infraacció urbanística, tasca que correspon a la Secció Jurídica de l'Agència. La urgent necessitat d'aquesta planificació deriva de dos fets:

- La gran quantitat d'expedients pendents de tramitar existents a l'Agència a dia d'avui, és a dir, obres ja detectades pel cos d'inspectors de l'Agència que resten pendents d'iniciar i/o tramitar els corresponents procediments sancionador i de restabliment de l'ordre jurídic pertorbat.
- L'increment de l'àmbit competencial de l'Agència, derivat de l'importantíssim augment de municipis adherits i de les noves competències atribuïdes per l'article 166.3 de la LUIB.

Ateses aquestes circumstàncies, és essencial que l'Agència disposi d'un instrument que doti les seves actuacions expedientals de la màxima transparència i objectivitat, de manera que en tot moment es pugui explicar per què s'inicien i es tramiten uns expedients i no uns altres.

- A) A l'hora de definir uns paràmetres, s'ha de tenir en compte, com a criteri de màxima prioritat, que l'alteració més greu que es pot produir en les tasques i funcions que l'Agència té assignades és la prescripció de la infracció urbanística (que implica que ja no podrà ser sancionada), i el transcurs del termini màxim establert legalment per ordenar la demolició o restitució de les obres.

A més, un percentatge altíssim de les infraccions detectades provenen d'una prèvia denúncia particular o d'escrits tramesos per altres administracions públiques (Seprona, agents de medi ambient..), sota la cobertura de l'acció pública en matèria urbanística, consagrada a l'article 62 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana:

"Artículo 62. Acción pública.

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

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

i a l'article 14.1 de la LUIB:

"D'acord amb la legislació aplicable, l'acció per exigir davant els òrgans administratius i els tribunals de la jurisdicció contenciosa el compliment del que disposen aquesta llei i els instruments d'ordenació urbanística que es regulen és pública, mitjançant els recursos o les accions que corresponguin.

Si l'exercici de l'acció ve motivat per l'execució d'obres que es considerin il·legals, es pot exercir mentre en duri l'execució i, posteriorment, fins al venciment dels terminis de prescripció que determina aquesta llei, sens perjudici dels supòsits de no prescripció".

L'acció pública atorga a qui l'exerceix un vertader dret a què les administracions públiques i els tribunals de justícia actuïn per constatar si s'ha incomplert o no la legislació urbanística i el dret a rebre una resposta raonada sobre les actuacions realitzades.

Per això, els expedients amb infraccions amb risc de prescripció han de tenir prioritat en quant a la seva tramitació. En aquest sentit, els tècnics

de l'Agència calculen el termini aproximat de possible prescripció de les infraccions urbanístiques dels expedients que estan pendents de tramitar, tenint en compte a més que dins cada expedient s'han de calcular dues dates distintes: la prescripció de la infracció (és a dir, de la possibilitat d'imposar una sanció) i el transcurs del termini màxim per poder ordenar la demolició o restitució. D'aquesta manera, l'Agència pot computar les infraccions que poden prescriure dins els mesos següents, i realitzar així l'oportuna planificació de la tramitació d'aquests expedients.

- B) En un segon nivell d'importància, però igualment com una de les màximes prioritats de l'Agència, es troben les infraccions que es detecten amb obres que es troben en curs d'execució.

L'experiència acumulada durant dècades de gestió de la disciplina urbanística per part dels municipis, el Consell Insular i l'Agència posa de manifest que la vertadera efectivitat en l'exercici d'aquestes funcions s'aconsegueix quan les obres sense llicència directament no s'executen o, en cas que s'iniciïn, es paralitzen de forma immediata per part de l'Administració.

Quan una obra sense títol habilitant no es paralitza i finalment s'acaba, la sanció i l'execució de la demolició o restitució posteriors són un vertader drama per a les persones afectades, i són tan sols un èxit relatiu de l'Administració, ja que els recursos humans i materials que aquesta ha de destinar a l'execució de la restitució són molt superiors als que ha de destinar per paralitzar-les. A més, amb la suspensió immediata es facilita que la restitució sigui executada per les pròpies persones infractores, degut al menor cost de demolició d'una obra en estat incipient d'execució en relació a una obra ja acabada.

Per tant, la suspensió immediata de les obres és la millor solució per a totes les parts implicades: Administració i persones infractores, encara que aquestes no siguin completament conscients d'aquests beneficis en el moment en què s'executa la suspensió. És molt freqüent que, si una obra no es paralitza, quan posteriorment arriba la sanció corresponent (en moltes ocasions, d'un 100% o més del valor de les obres) i, sobre tot, quan arriba el moment d'executar la demolició, les persones infractores es lamenten de què ningú no els fes veure que la millor opció era no executar les obres o aturar-les immediatament.

En aquest sentit, l'Agència disposa, des del mes de gener de 2016, d'un Protocol d'actuació urgent per a la paralització immediata de les obres en curs d'execució, que consisteix bàsicament en realitzar de forma ràpida totes les actuacions necessàries perquè les obres s'aturin de forma real i efectiva, ja sigui voluntàriament per les persones responsables o forçosament per la pròpia Agència.

La necessitat d'actuar amb rapidesa implica que l'Agència fa ús de la facultat legal de suspensió de les obres en sòl rústic abans de l'inici dels procediments sancionador i de restitució, regulada a l'article 187 de la LUIB. No obstant, per poder mantenir vigent la suspensió, aquests procediments s'han d'iniciar dins el termini de 15 dies des de la data de la resolució de paralització, la qual cosa converteix en prioritària la seva tramitació.

- C) Un cop establerts els dos criteris de prioritització esmentats en els punts anteriors, la resta d'infraccions urbanístiques en sòl rústic s'han de tramitar d'acord amb l'Índex de Qualificació d'Actuacions, barem creat per l'Agència l'any 2011, i que té per objecte precisament prioritzar les actuacions relatives a les infraccions urbanístiques de major importància i gravetat.

Per tot el fins ara exposat, s'estableix el següent **ORDRE DE PRELACIÓ** per a l'inici, instrucció i resolució dels expedients d'infracció urbanística de l'Agència:

- 1) Expedients amb risc de prescripció de la infracció o amb risc de transcurs del termini màxim per ordenar la demolició o reposició de les obres i usos al seu estat anterior.**

A igual data de possible prescripció, seran prioritaris els expedients que provinguin de l'exercici de l'acció pública en matèria urbanística.

- 2) Expedients en què s'hagi ordenat la paralització immediata de les obres o usos abans de l'inici dels procediments sancionador i de restabliment i sigui necessari iniciar-los per mantenir la suspensió.**
- 3) Expedients que tinguin l'Índex de Qualificació d'Actuacions (IQA) més alt. A igualtat d'IQA, es tramitaran primer els expedients dels municipis adherits a l'Agència.**

Finalment, i d'acord també amb l'objectivitat i transparència que la Llei reclama de les administracions públiques, és necessari establir un criteri públic i objectiu sobre el trasllat al Ministeri Fiscal dels fets que motiven l'inici dels expedients d'infracció urbanística que puguin implicar indicis d'il·licit penal, qüestió regulada a l'article 200 de la LUIB.

L'article 319 del Codi penal tipifica com a delictes les *"obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección"*; així com les *"obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable"*.

En aplicació dels dos preceptes esmentats, **l'Agència posarà en coneixement del Ministeri Fiscal, amb suspensió de la instrucció del procediment sancionador, les obres de nova planta que suposin la implantació d'usos expressament prohibits en la classe de sòl rústic de què es tracti. A aquests únics efectes, es consideraran equivalents a obres de nova planta les ampliacions que superin el 50% de l'edificabilitat o el volum existent.**