

Tramitación de denuncias y actuaciones de investigación

José María Domínguez Blanco

Subdirector General Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia
Cuerpo Superior de la Xunta de Galicia

Técnico de Administración General de la Administración Local

Práctica Urbanística, Nº 166, Sección Disciplina urbanística práctica, Septiembre-Octubre 2020,
Wolters Kluwer

LA LEY 11516/2020

Resumen

En el presente artículo, como integrante de un estudio del que forman parte dos artículos publicados con anterioridad, expongo el criterio del Tribunal Supremo relativo a la duración de las actuaciones de inspección urbanística y su incidencia sobre la caducidad del expediente principal, al que anteceden. Al mismo tiempo, planteo cuál es el plazo en el que se debe tramitar una denuncia urbanística.

Palabras clave

Inspección urbanística, denunciante, plazo tramitación denuncias, caducidad del expediente administrativo

I. Introducción

La inspección urbanística es una potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y uso del suelo y del subsuelo se ajustan a la legislación y a la ordenación urbanística. Asimismo, las funciones inspectoras se podrán ejercer de oficio o mediante denuncia de personas particulares o de otras administraciones. En todo caso, las denuncias cumplirán con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, y en particular lo dispuesto en la norma autonómica que regule el régimen del suelo, y en defecto de esta normativa, deberá cumplir con lo preceptuado en el artículo 62 de la Ley 39/2015 (1) . En mi opinión, el incumplimiento de las condiciones señaladas, en particular la identificación del denunciante, implica que tal documento no deba tramitarse como denuncia, al no cumplir con los requisitos legalmente establecidos. No obstante, también considero que la administración competente no podrá hacer caso omisa de los hechos denunciados por el simple hecho de tratarse de una denuncia anónima. Considero, que una vez la Administración toma conocimiento de la comisión de una infracción urbanística debe investigarla, especialmente cuando tales hechos, aparentemente, presente una ilegalidad manifiesta o de cierta transcendencia. En conclusión, las denuncias anónimas deben tramitarse como actuaciones de oficio a iniciativa propia, de acuerdo con los planes de inspección que se hayan establecido o los criterios objetivos que deben guiar toda acción administrativa, especialmente las relativas a la disciplina urbanística.

Las denuncias cumplirán con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico

Debemos recordar que la práctica totalidad de la norma autonómica ha configurado, con mayor o menor determinación, el carácter obligatorio de la inspección urbanística, intentando reforzar de esta manera, esta actividad administrativa como medio de prevención y detención de los ilícitos urbanísticos.

Siguiendo esta línea, es preciso traer a colación el artículo 320 del Código Penal, según la redacción

dada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que configura un nuevo tipo penal castigando a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya silenciado la infracción con motivo de una inspección o haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio (2) . Sin embargo, para TOLEDO PICAZO (3) , la lucha contra la inactividad municipal no está resuelta de forma eficaz y satisfactoria en las leyes urbanísticas de las CCAA, ni incluso en el Código Penal, a pesar de su reforma operada en el año 2010.

II. Plazos de la actuación inspectora

En este apartado pretendo analizar dos aspectos relacionados. En primer lugar, qué plazo tiene la administración para tramitar una denuncia, y en segundo lugar, cuál es el plazo máximo de duración de las actuaciones inspectoras, así como su incidencia sobre la caducidad del expediente de reposición de la legalidad urbanística y sancionador.

1. ¿Cuál es el plazo para tramitar una denuncia urbanística?

En primer lugar, destacar una vez más el silencio normativo en relación al plazo del que dispone la administración para iniciar las actuaciones de investigación o para incoar el expediente de reposición de la legalidad urbanística, una vez presentada una denuncia (4) .

La nota común en la normativa urbanística autonómica y estatal es la falta de regulación de este plazo, lo que ocasiona inseguridad, tanto para la administración como para la ciudadanía, en concreto para quién se erige como denunciante, y especialmente cuando las obras y usos del suelo que se están ejecutando le pueda ocasionar un perjuicio.

De la normativa urbanística consultada, únicamente merece especial mención la regulación canaria, cuyo artículo 353.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, dispone: «En caso de petición por tercero para que se acuerde la incoación del procedimiento, la administración actuante deberá acordar, en el plazo de un mes, la incoación del procedimiento o, en su caso, la inadmisión o desestimación de la petición. Una vez transcurrido el mencionado plazo sin que se haya notificado pronunciamiento alguno por la administración actuante, el solicitante podrá entender desestimada su solicitud y deducir frente a la misma los recursos que en derecho procedan en ejercicio de la acción pública urbanística o de los derechos e intereses legítimos que lo amparen».

Quizá el plazo de un mes se pueda reputar como escaso, pero lo que sí merece un elogio es que sea la primera norma urbanística que regule de forma expresa este plazo.

En el resto del territorio nacional, y ante la ausencia de regulación expresa, se puede entender que transcurrido cierto plazo, desde la presentación de la denuncia, sin que la administración actúe, el denunciante podrá solicitar la intervención judicial para que se condene a la administración a actuar. Avanzado esto, ¿Cuál es el plazo en el que se debe tramitar la denuncia?, y, ¿en qué norma puede ampararse legalmente el denunciante para exigir la actividad administrativa?

Podemos encontrar amparo legal, principalmente en dos normas. La primera de ellas, nos permite traer a colación el art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso — administrativo, que dispone: «1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración».

Sin embargo, como crítica a la aplicación de este precepto, podemos afirmar que en realidad no se

dan los supuestos de hecho del artículo, puesto que la tramitación de una denuncia no se engloba en una aplicación de una disposición general que no necesite actos de aplicación —si los necesita, investigación, incoación, instrucción y resolución del expediente— ni en virtud de un acto administrativo dictado, puesto que no hay un acto administrativo a ejecutar, ya que aún no se ha desplegado la actividad administrativa, ni siquiera en su fase de investigación (5) . No obstante, la inaplicación de estos preceptos no es unánime entre la doctrina, habiendo autores que sí consideran viable un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad administrativa en base a los artículos citados (6) .

La segunda norma que podría dar cobertura legal, y quizá más acertada, sería la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 21.3 establece, que cuando la norma reguladora del procedimiento no establezca un plazo concreto, este será de 3 meses (7) .

El tenor literal de la norma de procedimiento administrativo, hace alusión a los procedimientos administrativos cuya duración no tenga plazo específico, por lo que podría aplicarse analógicamente a las actuaciones previas de investigación, entendiéndose esta actuación previa como un procedimiento que terminaría con el archivo de la denuncia o con la propuesta de inicio del expediente de reposición de la legalidad urbanística y sancionador, según proceda.

El cómputo del plazo de tres meses, será distinto si se entiende que el procedimiento se inicia de oficio o a instancia de parte. En los procedimientos que se inician de oficio, bien a iniciativa propia o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, el cómputo del plazo se realiza desde el acuerdo de incoación. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

Ahora bien, ¿puede entenderse que la presentación de una denuncia urbanística es susceptible de iniciar un procedimiento a instancia de parte? Si con la presentación de la denuncia, se añade una petición expresa de investigación e inicio del expediente administrativo, podría admitirse que esas actuaciones previas se inician a petición de persona interesada. En consecuencia, transcurrido el plazo de tres meses, sin que la administración realizará la actuación solicitada, el interesado podrá entender desestimada su solicitud. En este sentido se han pronunciado varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia al determinar que la no actuación de la administración ante la presentación de una denuncia, con petición de inicio de expediente de reposición de la legalidad urbanística y sancionador, determina la desestimación presunta por silencio, pudiendo el interesado recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativo para exigir de la administración la investigación y tramitación de los procedimientos administrativos que procedan (8) . En el mismo sentido se han manifestado otros Tribunales Superiores de Justicia, como el de Castilla y León en su sentencia de 13 de junio de 2008, el de Madrid en su sentencia de 28 de marzo de 2006 o el de País Vasco en su sentencia de 10 de noviembre de 2005.

En conclusión, sea de aplicación la LJCA o la Ley 39/2015, lo significativo es que ante la inactividad administrativa, no tramitando una denuncia urbanística con solicitud de iniciación de un procedimiento de reposición de la legalidad y/o sancionador, el denunciante puede acudir a los tribunales del orden contencioso-administrativo, ejerciendo la acción pública, para que éstos conminen a la Administración a cumplir con sus competencias obligatorias (9) .

Además de lo anterior, me parece interesante la opinión que apunta TOLEDO PICAZO, en el sentido de permitir que el denunciante, ante la inactividad administrativa municipal, pueda optar por exigir la intervención de la Administración Autónoma por subrogación en los términos expuestos en la legislación urbanística y artículos 60 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (10) , añade que las

Diputaciones Provinciales deben prestar un apoyo indispensable a los municipios en el control de la actividad urbanística, especialmente a los de menor dimensión. Además de estas administraciones públicas de carácter marcadamente territorial, no puedo dejar de citar a otras entidades de derecho público, como los consorcios que están irrumpiendo con fuerza en varias regiones, con el objeto de asumir el control de la actividad urbanística imponiendo formulas de colaboración entre las entidades locales y la administración autonómica, como el consorcio gallego, canario o balear —ya constituidos y en funcionamiento— o los previstos en la normativa urbanística de Valencia y La Rioja — en proceso de constitución—, que pueden asumir esas competencias urbanísticas paliando el déficit de recursos que presentan otras administraciones (11) .

La obligación de supervisión e inspección es necesaria

Para concluir, y citando a CHOLBI CACHÁ, la obligación de supervisión e inspección es necesaria, pero lo que es más importante aún, es obligatoria y un defecto en la ejecución de dichas obligaciones puede terminar degenerando en situaciones jurídicas que perjudiquen al

interés público (12) .

2. Duración máxima de las actuaciones de investigación e incidencia sobre la caducidad del expediente de reposición de la legalidad urbanística y sancionador

Una de las principales alegaciones que plantean las personas interesadas al interponer los recursos, tanto administrativos como judiciales, gira en torno a la excesiva duración de las actuaciones inspectoras, incluso en la caducidad del expediente administrativo principal computando el tiempo invertido en las actuaciones de inspección.

La primera referencia a las actuaciones previas la encontramos en el artículo 55 de la LPAC, estableciendo que con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

Como hemos observado, no se establece una duración máxima de este período de información previa e investigación.

Del mismo modo, las normas autonómicas han previsto estas actuaciones previas de investigación, sin regular su duración máxima ni tan siquiera su posible incidencia sobre la caducidad del procedimiento administrativo.

Antes de entrar en materia, debemos recordar que el plazo para tramitar el expediente de reposición de la legalidad urbanística y/o sancionador, será el regulado en la norma autonómica, estableciéndose un plazo general que oscila desde los 10 meses (Madrid) hasta el año (mayoría de las CCAA, como Galicia). La totalidad de la normativa autonómica fija el *dies a quo* en el acuerdo de inicio del expediente, en consonancia con lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo común; y el *dies ad quem* en la notificación, o intento de notificación válidamente realizado, de la resolución que ponga fin al expediente administrativo.

Vamos a analizar los principales supuestos alegados, algunos incluso admitidos por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, aunque finalmente resultaron anulados por el Tribunal Supremo.

En primer lugar, se alegaba que había transcurrido más de un año desde la incoación hasta la incoación del expediente. Por lo tanto, desde la obtención de los datos necesarios y suficientes hasta la incoación del expediente de reposición de la legalidad, transcurrió el plazo previsto de duración del expediente. En este sentido la STSJ Galicia número 88/2010, de 4 de febrero y la STSJ Galicia número 345/2011, de 7 de abril, estimaron las pretensiones de la parte, declarando caducado el expediente administrativo.

En segundo lugar, otro supuesto analizado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 539/2010, de 20 de mayo, se estimaba la pretensión de la parte recurrente entendiendo que el expediente administrativo había caducado por una dilatación excesiva entre la propuesta de incoación hasta el acuerdo de iniciación, puesto que en este caso superaba un año.

Por último, y en tercer lugar, la STSJG número 330/2010, de 25 de marzo, declaraba caducado el expediente administrativo, por haber transcurrido más de un año desde que la administración local dio traslado a la administración autonómica, dando cuenta de la comisión de la infracción, y por ser esta última la competente para tramitar dicho expediente. Además, de esta sentencia debo destacar el siguiente argumento: «aunque, en puridad, las actuaciones administrativas previas no es un procedimiento administrativo "*stricto sensu*", no puede permitirse una dilación más allá del procedimiento principal al que acompañan».

En estas sentencias, que se acaban de citar, y aún a pesar de que la ley urbanística establece un plazo de caducidad del expediente de reposición de un año contado desde el acuerdo de incoación, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, ha ido aplicando ese plazo máximo a la duración de la actividad inspectora.

En resumen, los argumentos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia pueden resumirse en el siguiente extracto (13) : «En efecto, el instituto de la caducidad tiene su aplicación en relación con la duración de los procedimientos, plazo que se cuenta desde que se acuerda su incoación hasta que se notifica la resolución que le pone fin, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en los mismos términos que se pronuncia la Ley 39/2015), y si bien la realización de actuaciones previas está prevista, con carácter general, en el artículo 69.2 de esa ley y con carácter específico, en las de inspección urbanística en el 208 de la LOUPMRG, sin que en ninguno de esos preceptos se establezca un plazo de duración máxima, ni tampoco en el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del suelo de Galicia, aprobado por Decreto 28/1999, de 21 de enero, **la existencia de caducidad también tiene que ser apreciada si, como es el caso, se sobrepasa en la tramitación de las actuaciones previas el plazo de un año establecido para el procedimiento respecto del que son algo accesorio** (artículo 209.4 de la LOUPMRG) y no existe justificación para tal dilación, sobre la que nada se advierte ni en el procedimiento administrativo, ni en este jurisdiccional, **ya que la posibilidad de una duración indefinida de esas actuaciones** —que es a lo que conduciría la no apreciación de la caducidad—, **es contraria a la premisa** a la que se refiere la exposición de motivos de la Ley 4/1999 (de modificación de la LRJAPyPAC) **de que un procedimiento administrativo que no sea ágil y breve, es difícil que pueda ser una institución al verdadero servicio de los ciudadanos, premisa que debe extenderse a toda la actuación administrativa, aunque técnicamente no constituya un procedimiento** (aunque las actuaciones de inspección urbanística están detalladamente reguladas en el RDUG), para dar cumplimiento a los principios de seguridad jurídica y de eficacia que consagran los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución española, lo que comporta que la administración deba desarrollar una especial diligencia en el ejercicio de sus potestades de intervención y no dilaten a su voluntad el inicio de un procedimiento de la referida naturaleza».

Pues bien, este razonamiento cuya lógica es indiscutible, ha sido desechado por el Tribunal Supremo, en las sentencias número 6790/2011, de 13 octubre (recurso de casación 3987/2008); la número 8447/2011, de 21 de diciembre (recurso de casación 1751/2010) y la número 8448/2011, de 21 de diciembre (recurso casación 4796/2010). En esta última sentencia, se argumenta (14) : «No podemos compartir la trascendencia que da la Sala de instancia a las actuaciones previas —o diligencias informativas— seguidas desde que en fecha 21.01.04 trasladó el Ayuntamiento al órgano autonómico su resolución dictada un día antes de suspensión y paralización de la actividad litigiosa. Tales actuaciones se realizan a fin de determinar, con carácter preliminar, si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad y no cabe reprochar a la Administración actuante que antes de iniciar el procedimiento sancionador realice unas actuaciones previas a fin de recabar los datos que luego habrán de figurar en el acuerdo de incoación. Pues bien, una vez realizadas esas actuaciones previas, el tiempo que tarde la Administración en acordar la incoación del procedimiento —en el caso que examinamos el acuerdo de incoación fue adoptado el 7 de septiembre de 2005— podrá tener las consecuencias que procedan en cuanto al cómputo de la prescripción (extinción del derecho); pero no puede ser tomado en consideración a efectos de la caducidad, pues esta figura lo que pretende es asegurar que una vez iniciado el procedimiento la Administración no sobrepase el plazo de que dispone para resolver. En el fundamento segundo de la sentencia recurrida, la Sala de instancia realiza una interpretación de la norma que no es acorde con la naturaleza de la institución de la caducidad (*del procedimiento*), pues a diferencia de la prescripción, que es causa de extinción del derecho o de la responsabilidad de que se trate, la caducidad es un modo de terminación del procedimiento por el transcurso del plazo fijado en la norma, por lo que su apreciación no impide, si no ha transcurrido el plazo establecido para la prescripción de la acción de restablecimiento de legalidad urbanística por parte de la Administración, la iniciación de un nuevo procedimiento».

Es decir, la caducidad del expediente sólo debe computarse desde el acuerdo de inicio del mismo. Las actuaciones previas no inciden sobre la caducidad del expediente, puesto que son «previas» al acuerdo de inicio. Ahora bien, la duración de estas actuaciones de investigación, tienen incidencia sobre la prescripción/caducidad de la acción, puesto que este plazo prescriptivo, o de perención del derecho o de la acción, sólo se ve interrumpido con el acuerdo de incoación y no con los actos de investigación.

Este criterio del Tribunal Supremo, ha sido objeto de ratificación reciente en la sentencia núm. 935/2020, de 7 de julio de 2020, dictada en el recurso de casación núm. 641/2018, si bien en lo relativo a las actuaciones previas en materia de inspección tributaria (15) .

A raíz de estos pronunciamientos judiciales del TS, tanto los juzgados de primera instancia como el propio Tribunal Superior de Justicia de distintas Comunidades Autónomas, han unificado su doctrina, estableciendo de forma unánime que la demora de la Administración en la tramitación de esas diligencias informativas previas a la incoación formal del expediente podrá tener incidencia sobre el cómputo del plazo de «prescripción» de la infracción, pero no incide en la caducidad del procedimiento administrativo (16) .

III. Conclusiones

Primera

La presentación de una denuncia con petición de inicio de los expedientes de disciplina urbanística que procedan, habilita al denunciante a exigir, en vía administrativa y judicial, la tramitación de su denuncia.

Segunda

La inactividad de la Administración en la tramitación de una denuncia, habilita al denunciante a

recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativo, al entender desestimada su petición.

Tercera

Los cómputos de los plazos procedimentales es normativa básica estatal y por lo tanto pueden ser objeto de recurso de casación (17) .

Cuarta

El Tribunal Supremo señala que la caducidad de un procedimiento debe computarse desde el inicio del mismo. Este es el día *a quo*, y no otro distinto.

Quinta

Por lo tanto, el tiempo invertido en las actuaciones de investigación, incluso una vez realizadas estas actuaciones hasta la incoación del expediente, podrá tener las consecuencias que procedan en cuanto al cómputo de la prescripción (extinción del derecho), pero no afecta a la caducidad del expediente administrativo.

IV. Bibliografía

- ARRANZ MARINA, T.: «La inspección urbanística». *Práctica Urbanística*, núm. 41. La Ley, septiembre 2005.
- BARCELONA LLOP, J.: «Fundamentos de Derecho Urbanístico», capítulo «Inspección urbanística», coordinado por MARTIN REBOLLO, L. Y BUSTILLO BOLADO R.O. Thomson-Aranzadi 2007.
- CERDEIRA PÉREZ, J.A.: «La Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia: logros tras una década de funcionamiento» en CERDEIRA PÉREZ, J.A., DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J; *Urbanismo: Retos y oportunidades*, Wolters Kluwer, Madrid, 2020.
- CHINCHILLA MARÍN, C.: «La desviación de poder». Editorial Civitas, 2ª edición. Madrid, 2004.
- CHOLBI CACHÁ, F.A. «Aspectos relacionados con la ineficacia de las comunicaciones previas o declaraciones responsables y su posible responsabilidad patrimonial en el ámbito autorizatorio urbanístico», en CERDEIRA PÉREZ, J.A., DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J; *Urbanismo: Retos y oportunidades*, Wolters Kluwer, Madrid, 2020.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J.: «La disciplina urbanística y los instrumentos de intervención en el mercado del suelo» en «Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias». Edición núm. 1. La Ley, Madrid, abril 2008.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «Manual de Derecho Urbanístico». Año 2007. 20ª edición. El Consultor de los Ayuntamientos. Editorial Wolters Kluwer.
- MARGARIT CABALLÉ, J. «La desviación de poder en el ámbito urbanístico». *Revista de Estudios Locales*. Aranzadi. Núm. 131. junio de 2010.
- ORTEGA MONTORO, R. J. «El nuevo reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (Decreto 60/2010, de 10 de marzo): inspección, protección de la legalidad urbanística y régimen sancionador». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 14. Wolters Kluwer, 2010.
- RENAU FAUBELL, F. *Manual de Disciplina Urbanística de la Comunidad Valenciana*. Edit. Iustel. Madrid, 2008.
- RASTROLLO SUÁREZ, J.J. (2019): «Agencias consorciales e inspección de la legalidad urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N.º 330-331.

- ROMERO JIMÉNEZ, G. «Las funciones inspectoras de los técnicos de urbanismo en los pequeños municipios de Andalucía». Práctica Urbanística núm. 143. Wolters Kluwer, 2016.
- TOLEDO PICAZO, A. «La lucha contra la inactividad de la administración para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística», El Consultor de los Ayuntamientos, N.º 4, febrero — marzo 2014. Wolters Kluwer. LA LEY 866/2014.
- VILLALBA CASAS, J.J. «La protección de la legalidad urbanística» en «Derecho Urbanístico de Castilla y León», edición núm. 2. Editorial La Ley, Madrid, 2005.

- (1) Dispone el artículo 62: «1. Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.
2. **Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración.** Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.
3. Cuando la denuncia invocará un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.
4. Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.
- Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.
- En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.
5. La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento».
- (Lo dispuesto en el párrafo quinto debe entenderse sin perjuicio de la notificación o puesta en conocimiento del denunciante de las actuaciones que realice la Administración).*
- (2) 1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.
2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia.
- (3) TOLEDO PICAZO, A. «La lucha contra la inactividad de la administración para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística», El Consultor de los Ayuntamientos, N.º 4, Febrero - Marzo 2014. Wolters Kluwer. LA LEY 866/2014.
- (4) Como cuestión accesorias, simplemente comentar que la presentación de una denuncia no interrumpe el plazo de caducidad de la acción ni el plazo de prescripción de la infracción, como ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia. STS de 24 de junio de 1991 dictada en recurso núm. 2376/1989. En el mismo sentido, STSJ Islas Canarias núm. 1040/1998, de 2 de octubre, dictada en recurso núm. 5336/1995, al manifestar que las meras denuncias no interrumpen la prescripción, sino que es necesaria la incoación de los oportunos expedientes, es decir, la propia actuación activa —valga la redundancia— de la Administración, por lo que la Sala no puede admitir la argumentación municipal según la cual, estas denuncias operan «al margen de si la Administración ha procedido a la apertura de expedientes de disciplina urbanística o no.
- (5) Esta opinión es compartida por TOLEDO PICAZO, Antonio. «La lucha contra la inactividad de la administración para exigir el

cumplimiento de la legalidad urbanística», El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 4, Febrero - Marzo 2014. Wolters Kluwer. LA LEY 866/2014.

- (6) RENAU FAUBELL, F. Manual de Disciplina Urbanística de la Comunidad Valenciana. Edit. Iustel. Madrid 2008, pág. 48.
- (7) Vemos que el plazo coincide con el establecido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aunque los supuestos de aplicación son distintos.
- (8) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, núm. 61/2010, de 5 de marzo de 2010, dictada en el procedimiento ordinario núm. 4489/2006; sentencia núm. 943/2010, de 30 de septiembre de 2010, dictada en el procedimiento ordinario núm. 4152/2007.
- (9) CHINCHILLA MARÍN, C. «La desviación de poder». Editorial Civitas, 2ª edición. Madrid 2004, pág. 64. En esta publicación la autora opina que la Administración, al no ejercer las potestades públicas, puede incurrir en desviación de poder, y sobre todo cuando deja de actuar intencionadamente. Así diferencia la inactividad por el no ejercicio de potestades públicas, del silencio administrativo. En su opinión, la inactividad de la Administración sería una desviación de poder por omisión, distinta de la que se podría producir por silencio administrativo, ya que éste solo se produce cuando no se contesta dentro de un procedimiento y aquélla sería la que se daría cuando no se ejercen las potestades inexcusables que la Ley otorga a la Administración Pública.
MARGARIT CABALLÉ, J. «La desviación de poder en el ámbito urbanístico». Revista de Estudios Locales. Aranzadi. Núm. 131. Junio de 2010. Esta autora comparte la misma opinión que Chinchilla Marín, y señala que la STSJ de Cantabria de 11 de febrero de 2000 observa la existencia de desviación de poder en la inactividad municipal tal y como sostiene la anterior autora.
- (10) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. Manual de Derecho Urbanístico. Año 2007. 20ª edición, pág. 235. El Consultor de los Ayuntamientos. Editorial Wolters Kluwer.
- (11) CERDEIRA PÉREZ, J.A. «La Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia: logros tras una década de funcionamiento» en CERDEIRA PÉREZ, J.A., DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (coords.); *Urbanismo: Retos y oportunidades*, Wolters Kluwer, Madrid, 2020, pp. 341-348.
- (12) CHOLBI CACHÁ, F.A. «Aspectos relacionados con la ineficacia de las comunicaciones previas o declaraciones responsables y su posible responsabilidad patrimonial en el ámbito autorizador urbanístico», en CERDEIRA PÉREZ, J.A., DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J; *Urbanismo: Retos y oportunidades*, Wolters Kluwer, Madrid, 2020.
- (13) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 330, de 25 de marzo de 2010 (recurso núm. 4021/08).
- (14) Posteriormente, el Tribunal Supremo en sentencias de 4 de octubre de 2012, 20 de septiembre de 2012 y 19 de abril de 2012, ratifica el criterio expuesto consolidando la jurisprudencia al respecto.
- (15) La sentencia fija como doctrina que en los supuestos en los que la Administración tributaria solicita autorización judicial para la entrada en domicilio y, con ocasión de los datos obtenidos en dicha entrada, inicia después un procedimiento inspector, las actuaciones realizadas con carácter previo al inicio de ese procedimiento de inspección tributaria, que se produce mediante su comunicación formal al obligado tributario, no pueden considerarse actuaciones inspectoras a efectos del cómputo del plazo de duración máxima regulado en el artículo 150 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
En un supuesto en el que la Agencia Tributaria solicitó y obtuvo autorización judicial de entrada y registro domiciliario antes de comunicar el inicio de un procedimiento inspector al contribuyente afectado, señala la Sala que aquellas actuaciones son distintas e independientes del procedimiento de comprobación e inspección, que se inicia cuando se notifica al obligado tributario.
Solo cabría incluir esas actuaciones previas en el procedimiento cuando se constate que la actuación de la Administración se ha dirigido a burlar la regla general mediante la intención fraudulenta de alargar artificiosamente el tiempo de duración del procedimiento inspector.
Fuente: <http://www.poderjudicial.es>. Última visita 30/08/2020.

- (16)** Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo número 2 de Lugo, número 165/2016, de 26 de julio, en la cual cita las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 8 de mayo de 2014 (recurso núm. 4046/2014), o las más recientes como la sentencia núm. 167/2015, de 19 de marzo (recurso núm. 4472/14) y la número 340/2015, de 28 de mayo (recurso núm. 4080/2015).
- (17)** «lo cierto es que el momento en el que ha de iniciarse el cómputo del plazo de caducidad de todos los procedimientos administrativos iniciados de oficio viene establecido en el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992, norma estatal de carácter básico cuya incorporación al ordenamiento autonómico en lo que concierne al procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, se realiza por la referida Ley gallega 9/2002 (artículo 209.4). Pero dicha incorporación al ordenamiento autonómico no hace perder al artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992 su carácter de normativa básica estatal dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Resulta claro, pues, que la invocación del artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992 no es artificiosa ni meramente instrumental, pues se trata de un precepto cuya recta interpretación resulta primordial para el cómputo del plazo de caducidad en procedimientos **como** el que aquí nos ocupa».