

CUESTIONES PROBLEMÁTICAS DE LAS VIVIENDAS EN SUELO RÚSTICO EN ANDALUCÍA

LA UTILIZACIÓN **ABUSIVA** DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y A LA **INVIOLABILIDAD DOMICILIO** Y SU **REPERCUSIÓN** EN PROCEDIMIENTOS DE **RESTABLECIMIENTO** DE LA LEGALIDAD

- El **derecho a la vivienda**, principio rector de la política social y económica , **vincula a los poderes públicos**, que deben orientar sus políticas para hacerlo efectivo y debe ser ejercido de forma coordinada con otros principios rectores. **No configura un derecho fundamental ni un derecho subjetivo directamente exigible ante los Tribunales**. STC 32/2019, de 28 de febrero, sobre la Ley 5/2018, de 11 de junio, que modificó la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) para regular un procedimiento especial en relación con la ocupación ilegal de viviendas.
- El **derecho a la inviolabilidad del domicilio**, derecho fundamental, art. 18.2 CE : *“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”*
 - El concepto de domicilio no está definido en la CE.
 - Este derecho no está regulado en una ley orgánica
 - El TC entiende *“domicilio”* de forma amplia, en conexión con el concepto de *“morada”*, *“un espacio inviolable en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima.”*
 - El TC vincula el domicilio a la protección de la intimidad familiar y personal.

- El concepto **amplio** de domicilio:
 - **No solo vivienda habitual**, también lugares destinados a la residencia ocasional e incluso habitaciones de hoteles
 - Los **espacios anexos** (garajes, trasteros, patios cerrados, etc) **pueden considerarse** domicilio si forman parte del ámbito de intimidad protegido
 - También **elementos fácilmente removibles**: caravanas, remolques, tiendas de campaña, etc..

- El derecho a la protección del domicilio no es equivalente al derecho a la propiedad privada. Tiene que haber **“signos de habitabilidad”**.
 - Presencia de mobiliario y enseres domésticos**
Camas, mesas, electrodomésticos, menaje, ropa, objetos personales.
STS 852/2014 y STS 484/2017 ,el amueblamiento muestra destinación a la vida privada.
 - Disponibilidad de servicios básicos**
Agua, luz, gas, instalaciones mínimas de higiene.
STS 800/2020
 - Uso real como vivienda, aunque sea ocasional**
STC 22/1984 y STS 353/2005
 - Carácter privado del espacio**
Acceso restringido y vinculación a la intimidad de una persona o familia.
STC 10/2002: lo relevante es la expectativa razonable de intimidad, no la ocupación constante.
- La **mera manifestación** de domicilio **no** dota a un espacio de la **protección** constitucional

- Cuando la actuación administrativa requiere la **entrada en** “domicilios” deben cumplirse mayores garantías:
 - La Administración no puede entrar libremente, **salvo en caso de flagrante** delito por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, para hacerlo necesita:
 - Consentimiento expreso del titular
 - Autorización judicial

¿cómo afecta a la potestad de restablecimiento?

- NO impide su ejercicio:
 - La condición de domicilio de un espacio **no resta ilegalidad** a los usos, construcciones, edificaciones y/o instalaciones que lo conforman
 - La potestad de restablecimiento es de **ejercicio inexcusable** para la/s Administración/ones competentes. Art. 147.2 LISTA.
- PUEDE **limitar algunas facultades** del personal inspector.
- DIFICULTA la ejecución de **algunas medidas** de restablecimiento.

Facultades del personal inspector:

- Definidas en artículo 148.3 LISTA y desarrolladas en artículo 346 RGLISTA.
- Tienen la condición de **agentes de la autoridad**.
- Pueden: acceder libremente al lugar de inspección sin previo aviso, practicar cualquier diligencia de investigación, requerir y examinar toda clase de documentos con transcendencia para la función inspectora, ordenar medidas provisionales cuando exista un peligro grave e inminente para la seguridad o salud de las personas, requerir el auxilio y la colaboración de las Fuerzas y cuerpos de seguridad, etc...
- Para el **acceso**, cuando el objeto de inspección tenga la **condición legal de domicilio**, el personal inspector habrá de recabar el **consentimiento de su titular o resolución judicial** que autorice la entrada en el mismo
- Tanto las Administraciones Públicas como los particulares **están obligados** a prestarle la colaboración que precise.

- La **resistencia, obstrucción, excusa o negativa** a las actuaciones inspectoras. **Infracción grave** artículo 161.4e) y 7e) LISTA. Se definen como conductas sancionables, entre otras:
 - 1.^a *La negativa infundada o el retraso injustificado a facilitar cualquier información requerida en relación con el objeto de inspección.*
 - 2.^a *La negativa infundada a identificar en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad a otras personas interesadas que no hayan comparecido.*
 - 3.^a *La **negativa infundada a permitir el acceso** al personal inspector o a su personal de apoyo al ámbito **objeto de inspección**.*
 - 4.^a *La incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo que se hubiera señalado.*
 - 5.^a *Las coacciones al personal inspector o a su personal de apoyo.*

Actuaciones inspectoras para la detección de la infracción:

- Imágenes aéreas tomadas desde satélite. Fuentes: REDIAM, PNOA, etc.

Ventajas:

- Importante fuente de información sobre el territorio.
- Superposición de las ortoimágenes con otras fuentes de información sobre el territorio.
- No suponen una infracción del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Inconvenientes:

- Solo están disponibles imágenes de determinadas fechas.
- No aparecen las obras más recientes, se dificulta la detección de infracciones incipientes.
- Información parcial sobre el estado de terminación de las construcciones



ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO

*Proyecto Plantilla QGIS — QGIS

Proyecto Editar Ver Capa Configuración Complementos Vectorial Ráster Base de datos Web Malla Procesos Ayuda

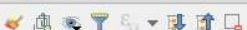


Navegador

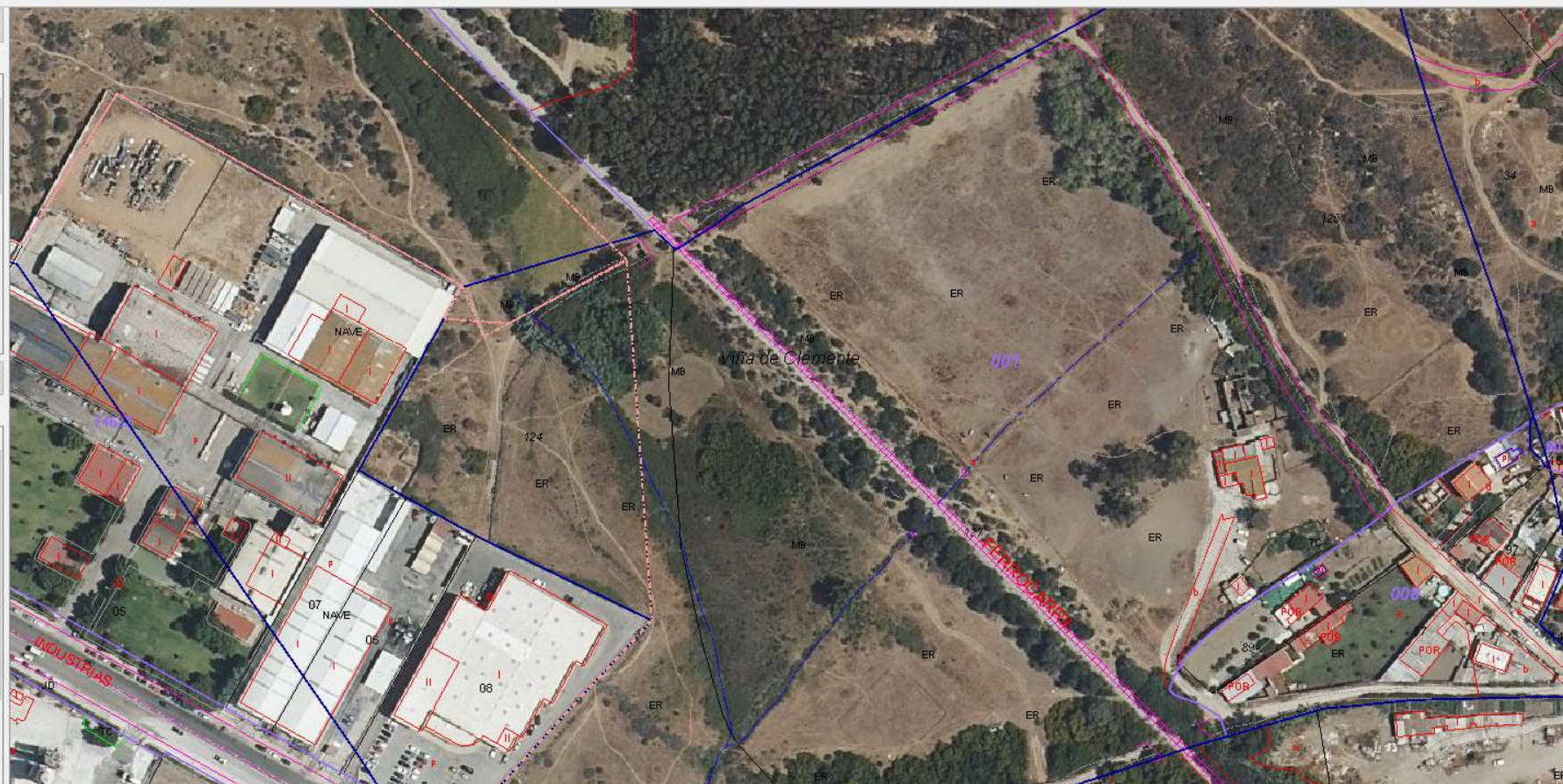


- ★ Favoritos
- > Marcadores espaciales
- > Inicio del proyecto
- > Inicio
- > B:\
- > C:\
- > M:\
- > Q:\
- > S:\
- GeoPackage
- Spatialite

Capas



- > ☐ Objetos de TESEO 2013-2024 [22218]
- > ☐ Encuadre regional
- > ☐ Protección urbanística
- > ☐ Protección territorial
- > ☐ Edificación rural
- > ☒ Catastro
- > ☐ Límites políticos
- > ☐ Litoral
- > ☐ Hidrografía
- > ☐ Patrimonio cultural
- > ☐ Patrimonio natural
- > ☐ SIGPAC
- > ☐ Usos del suelo
- > ☒ Ortofotografías 1956-2022





ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO

*Proyecto Plantilla QGIS — QGIS

Proyecto Editar Ver Capa Configuración Complementos Vectorial Ráster Base de datos Web Malla Procesos Ayuda

Navegador

- ★ Favoritos
- > Marcadores espaciales
- > Inicio del proyecto
- > Inicio
- > B:\
- > C:\
- > M:\
- > Q:\
- > S:\
- GeoPackage
- Spatialite

Capas

- > ☐ 1998 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2001 Ortofotografía Blanco y Negr
- > ☐ 2001 Ortofotografía Coloreada de
- > ☐ 2004 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2006 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2007 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2008 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2010 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2013 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2014 Ortoimagen Falso Color de A
- > ☐ 2016 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2019 Ortofotografía Color de And
- > ☒ 2020 Ortofotografía Color de And
- > ☐ 2022 Ortofotografía Color de And





ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO

*Proyecto Plantilla QGIS — QGIS

Proyecto Editar Ver Capa Configuración Complementos Vectorial Ráster Base de datos Web Malla Procesos Ayuda



Navegador



★ Favoritos

> Marcadores espaciales

> Inicio del proyecto

> Inicio

> B:\

> C:\

> M:\

> Q:\

> S:\

> GeoPackage

> Spatialite

Capas



> ☐ Objetos de TESEO 2013-2024 [22218]

> ☐ Encuadre regional

> ☐ Protección urbanística

> ☐ Protección territorial

> ☐ Edificación rural

> ☒ Catastro

> ☐ Límites políticos

> ☐ Litoral

> ☒ Hidrografía

> ☐ Patrimonio cultural

> ☐ Patrimonio natural

> ☐ SIGPAC

> ☐ Usos del suelo

> ☒ Ortofotografías 1956-2022





ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO

*Proyecto Plantilla QGIS — QGIS

Proyecto Editar Ver Capa Configuración Complementos Vectorial Ráster Base de datos Web Malla Procesos Ayuda



Navegador



Favoritos

Marcadores espaciales

Inicio del proyecto

Inicio

B:\

C:\

M:\

Q:\

S:\

GeoPackage

Spatialite

Capas



☒ Objetos de TESEO 2013-2024 [22218]

☐ Encuadre regional

☐ Protección urbanística

☐ Protección territorial

☐ Edificación rural

☒ Catastro

☐ Límites políticos

☐ Litoral

☐ Hidrografía

☐ Patrimonio cultural

☐ Patrimonio natural

☐ SIGPAC

☐ Usos del suelo

☒ Ortofotografías 1956-2022



- Imágenes aéreas mediante la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, “**drones**”.

Ventajas:

- Permite la detección de infracciones más recientes
- Mayor información sobre el estado de terminación de las construcciones

Inconvenientes:

- Requieren una formación específica.
- Necesidad de obtención de permisos.
- Precauciones para garantizar que no se vulnera el derecho a la intimidad y la normativa sobre protección de datos personales:
 - Recomendaciones Agencia Española de Protección de Datos, Guía “Drones y Protección de Datos Personales”.
 - Altura de vuelo
 - Sobrevolando caminos, arroyos, parques, no viviendas.
 - Adoptar medidas para minimizar la presencia de personas durante el vuelo.
 - En su caso, anonimización



ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO





ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO





Medidas provisionales de restablecimiento,

- artículo 152.3 LISTA : ***cuando se trate de usos en ejecución***
 - paralización inmediata de las actuaciones-> **orden de suspensión de obras y usos**
 - **medidas para garantizar la paralización:** precinto, retirada de materiales y maquinaria y suspensión de suministros
 - Se puede notificar a cualquier persona relacionada con el objeto de inspección, practicada la notificación, ejecución inmediata.
- Artículo 358 RGLISTA: ***cualquier acto de transformación o uso del suelo sin título o que se exceda de lo autorizado***
 - Cese de los usos y actos constructivos e interrupción de suministros -> **orden de suspensión de obras y usos**
 - **Medidas para garantizar la suspensión:** precintado de las obras, instalaciones o usos, la retirada de materiales y maquinaria, la prohibición de acceso, o cuando se trate de una demolición, el acopio y la preservación de todos los materiales y restos de la misma
 - Son **inmediatamente ejecutivas**, sin necesidad de audiencia previa, sin perjuicio de poder alegarse contra las mismas en el procedimiento de restablecimiento.

Ejecución forzosa de las medidas provisionales,

- artículo 154.2 LISTA : el **incumplimiento** de **cualquiera de las medidas provisionales**
 - **multas coercitivas** mientras persista el incumplimiento.
 - Importe: 10% del valor de las obras, mínimo 600 euros, máximo 5000 euros,
 - periodicidad mínima: 10 días.
- Artículo 359 RGLISTA:
 - Los interesados serán responsables de adoptar las medidas estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas, así como la estabilidad de las obras o instalaciones objeto de la orden de suspensión.

¿Cómo afecta el derecho a la inviolabilidad del domicilio?

- **Medidas que requieren la entrada en domicilio**
 - Precinto
 - Retirada de material y maquinaria
- **NO AFECTA** a la **orden de suspensión** de obras y usos.
 - Multas coercitivas para garantizar el cese de las obras y de los usos.
- **POSIBILIDAD** de sancionar por **obstrucción** a la labor inspectora.
 - Negativa **infundada** al acceso al lote/parcela/solar. **INFRACCIÓN GRAVE**
3.000 a 29.999 €
 - Negativa **infundada** al precinto.
- **POSIBILIDAD** de **sancionar** por **continuación de las obras** con incumplimiento de la orden de suspensión. **INFRACCIÓN MUY GRAVE**
30.000 a 120.000€



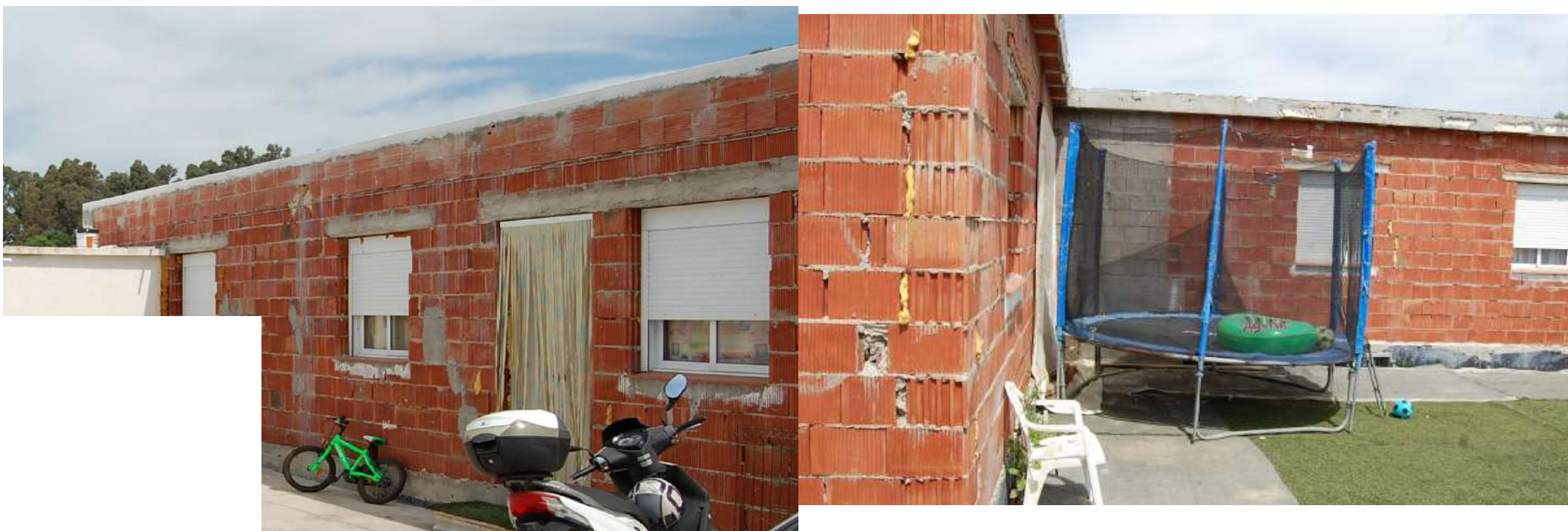
23 de mayo de 2024



17 de junio de 2024



14 de noviembre de 2024



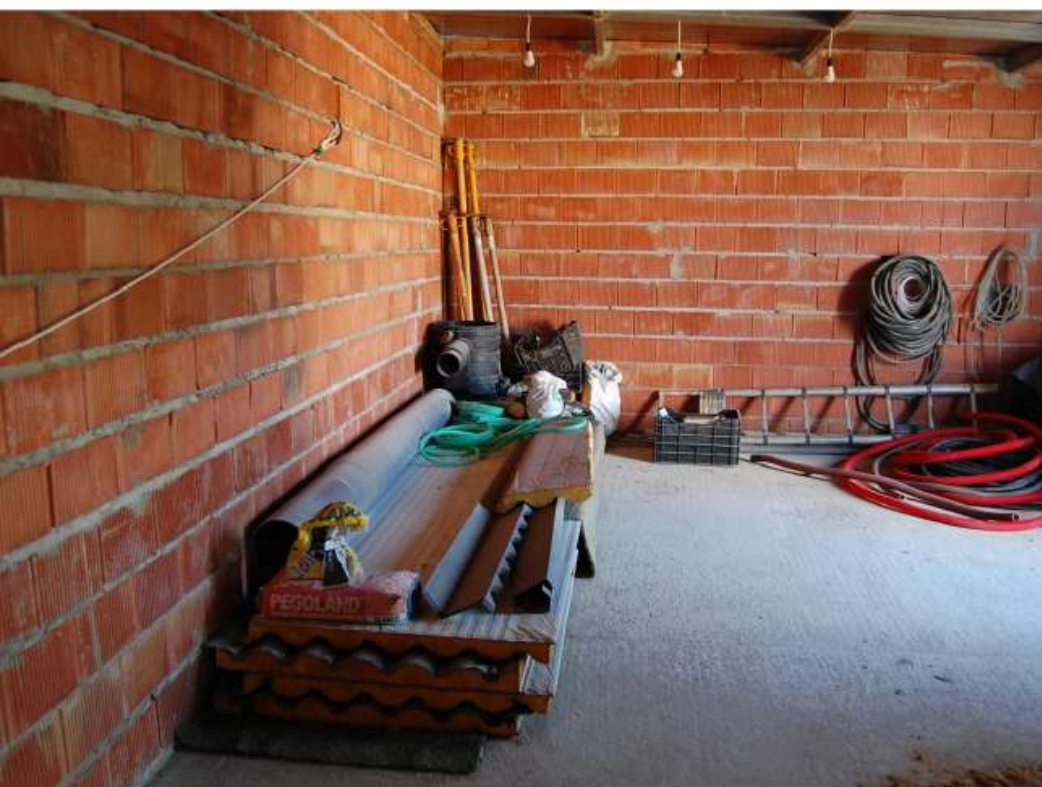
13 de mayo de 2025



23 de mayo de 2024



17 de junio de 2024



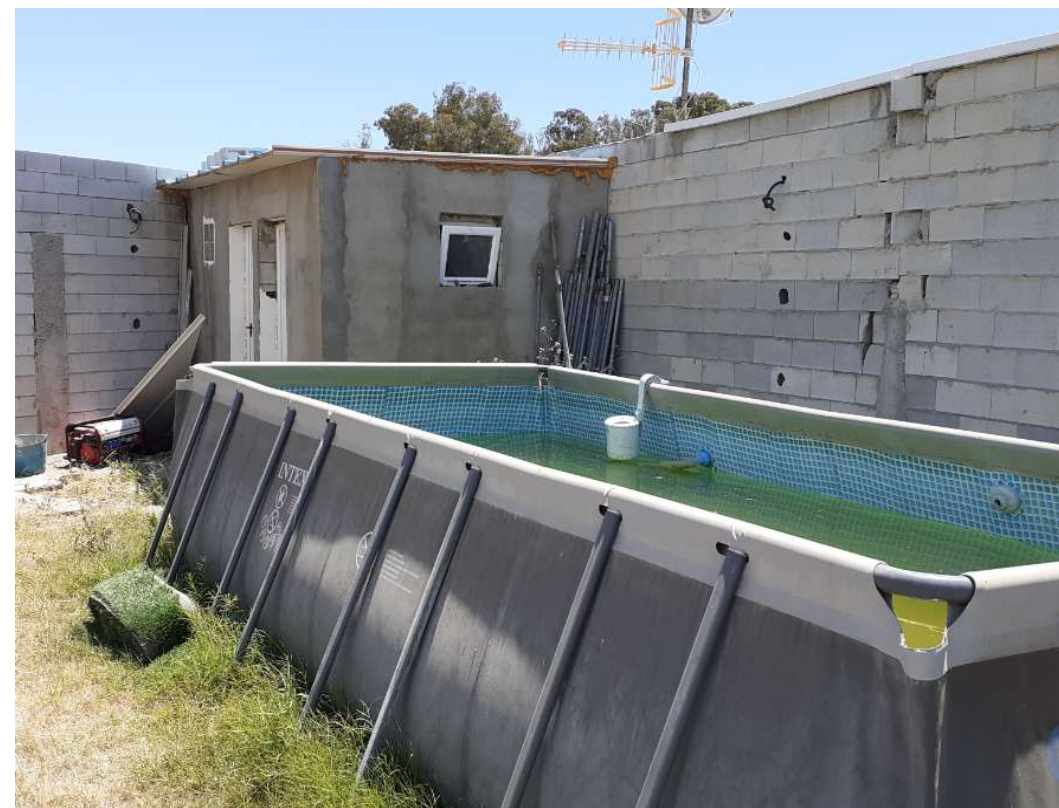
17 de junio de 2024



13 de mayo de 2025



23 de mayo de 2024



17 de junio de 2024



23 de mayo de 2024



17 de junio de 2024



17 de junio de 2024



17 de junio de 2024

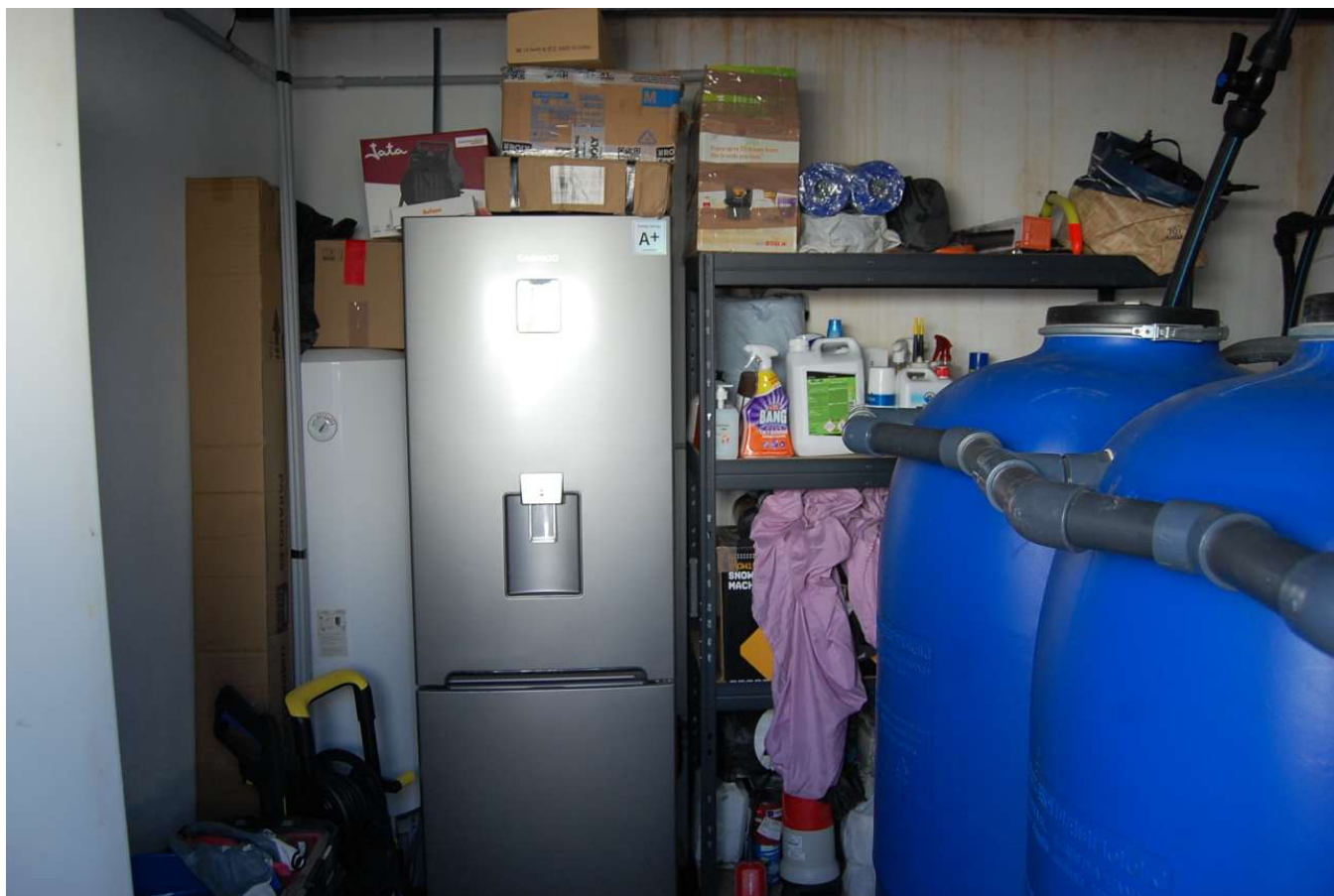


ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO



13 de mayo de 2025



23 de mayo de 2024



17 de junio de 2024



ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO



14 de noviembre de 2024



13 de mayo de 2025

Medidas **definitivas** de restablecimiento,

artículo 151.3 y 4 LISTA y 363 RGLISTA :

- prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso,
 - cese de suministros,
 - desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas,
 - demolición total o parcial, desmonte, reconstrucción,
 - reagrupación de parcelas
 - cuantas sean necesarias en función de la ilegalidad. Reglamentariamente se concretarán estas medidas.
 - Reagrupación mediante reparcelación forzosa en parcelaciones urbanísticas.
- podrá incluir medidas **para garantizar su ejecución**, se podrán **mantener las medidas provisionales**. Prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso, **cese inmediato de los usos u actos** y, en su caso, **clausura y precinto** de edificaciones, establecimientos o sus dependencias, y cese de suministros.

Medidas **definitivas** de restablecimiento,

- **Actos inmediatamente ejecutivos, salvo** que se produzca la **suspensión** del acto, art. 98 LPACAP.
 - En **vía administrativa** artículo 117 LPACAP.
 - En caso de causar perjuicios de difícil reparación, previa ponderación del perjuicio al interés público o a terceros.
 - De oficio o a solicitud del interesado.
 - Si solicitada la suspensión, la Administración no resuelve sobre suspensión en el plazo de un mes, se suspende automáticamente la ejecución hasta la notificación de la resolución expresa.
 - En **vía contencioso administrativa** artículos 129 y ss de la LJCA.
 - Previo pronunciamiento judicial ante la solicitud de suspensión por parte del recurrente.
 - Se concede en los casos en los que la ejecución del acto haría que perdiese su finalidad el recurso.
 - Puede requerirse la prestación de garantía

Ejecución forzosa de las medidas definitivas,

- Garantizar el **cese de los usos y actos**, 154.2 LISTA y 359 RGLISTA.
 - Volver a precintar, retirar materiales y maquinaria, ordenar la suspensión de suministros
 - **Multas coercitivas** por el 10% del valor de las obras, mín. 600 euros máx. 5.000 euros con una periodicidad mínima de 10 días.
- Garantizar la **ejecución** de las **medidas** para la **reposición** de la realidad física alterada, 154.3 LISTA y 364 RGLISTA
 - Podrán imponerse **hasta 12 multas coercitivas** por el 10% del valor de las obras de reposición, mín. 1.000 euros máx. 10.000 euros con una periodicidad mínima de un mes.
 - **Ejecución subsidiaria**
 - Requerimiento previo de desalojo a los obligados
 - Ordenar a las compañías suministradoras el cese definitivo de los servicios.

¿cómo afecta el derecho a la inviolabilidad del domicilio en relación con la **suspensión de la ejecución** de las medidas de restablecimiento?

- **NO AFECTA en vía administrativa**, se desestima, salvo error, la solicitud de suspensión.
 - No obstante, no se ejecutan las medidas tendentes a la reposición de la realidad física alterada hasta la firmeza.
 - Se ejecutan medidas para el cumplimiento de las ordenes de suspensión de obras y usos, **salvo las que requieran la entrada en domicilio**.
- **NO AFECTA en vía contencioso-administrativa**, El TSJA, en base a jurisprudencia del TS:
 - Solo suspende la **demolición/desmantelamiento** de construcciones, edificaciones e instalaciones de **obra**, ya que su demolición implica *destrucción de riqueza y pérdida de la razón del recurso*.
 - Solo las **existentes** a la **fecha de notificación de la resolución**.
 - La suspensión **no** se extiende a **elementos fácilmente removibles**: caravanas, tiendas de campañas, remolques etc..
 - **Condiciona** la **suspensión** al **cumplimiento** de las **medidas provisionales** para **evitar consolidación de situaciones de hecho** que pudieran ser incompatibles con la legalidad urbanística a cuya protección ha de atenderse



El TSJA deniega la suspensión de la orden de demolición



ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO





DEJAN SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN ACORDADA EN VÍA JUDICIAL



ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO

ICA

INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO





DEJAN SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN ACORDADA EN VÍA JUDICIAL

“Las dificultades de acceso a una vivienda, de existir, no se solucionan mediante la construcción sin control administrativo, poniendo en riesgo el ordenamiento urbanístico global y sostenible y el medio ambiente. El capital invertido en la construcción pudo y debió emplearse en ejecutar lo mismo pero con los permisos y licencias exigibles.”

¿cómo afecta el derecho a la inviolabilidad del domicilio en relación con **la ejecución subsidiaria** de las medidas para la reposición de la realidad física alterada?

- Necesidad de pedir **AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN DOMICILIO**.
 - Nueva intervención judicial que controla:
 - **Firmeza** de la resolución a ejecutar tras la tramitación de un procedimiento donde se ha dado audiencia al interesado. **No recursos** donde se pueda suspender la eficacia.
 - **Proporcionalidad de la medida**, necesidad de la entrada en domicilio para la ejecución.
 - **Mínima vulneración** del **derecho fundamental**, se limita a un espacio temporal concreto y a unas personas determinadas.
 - Existencia de **menores de edad** que pudiesen quedar en situación de desamparo.
 - Existencia de **personas en situación especial de vulnerabilidad**.

¿cómo afecta el derecho a la inviolabilidad del domicilio en relación con **la ejecución subsidiaria** de las medidas para la reposición de la realidad física alterada?

- Necesidad de pedir **AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN DOMICILIO**.

- - La Administración debe justificar que no se deja a personas vulnerables en situación de desamparo:
 - No domicilio habitual (empadronamientos en otro domicilio)
 - Actas y fotos donde se deje constancia de estado constructivo a lo largo del procedimiento, medidas provisionales adoptadas, etc.
 - Adoptar medidas para evitar situación de desamparo, coordinación con servicios sociales
 - **No obstante, la existencia de personas vulnerables o menores no conlleva que se deniegue la entrada en domicilio**

CONCLUSIONES

- La condición de domicilio de una edificación **no impide el restablecimiento**.
- Obliga a la Administración a actuar con **mayores cautelas en las inspecciones** y en la **ejecución de medidas que requieran la entrada**, como el precinto.
- **No afecta** a la **ejecutividad** de las órdenes de suspensión y de reposición, posibilidad de imponer **multas coercitivas** como medio de ejecución forzosa.
- Para la **ejecución subsidiaria** de las órdenes de reposición, si no hay consentimiento del propietario, hay que solicitar autorización judicial de entrada en domicilio.