

Disciplina urbanística y reparto competencial en la nueva Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón

Juan Carlos Zapata Hajar

RESUMEN

El presente estudio no quiere ser sino una primera aproximación a la nueva regulación de la disciplina urbanística en la última reforma de la Ley de Urbanismo de Aragón. Destaca la buscada nueva delimitación de competencias en esta materia, con un desapoderamiento de las competencias que hasta ahora ejercía la Comunidad Autónoma. Y las novedades en materia de restablecimiento de legalidad urbanística, ejecución forzosa y subsidiaria, delimitación de nuevas responsabilidades y una más correcta tipificación y adelgazamiento de los tipos infractores.

ABSTRACT

The current essay aims to be a first approach to the new planning arrangement regulation within the last planning law reform in Aragón. It points out the wanted new bound of competences in this issue with a competences release, held by the Autonomous Region up to now. And the novelties about planning legality re-establishment, compulsory/subsidiary enforcement, new responsibilities range, the kinds of lawbreaking reduction and their more appropriate classification.

KEY WORDS: Planning Law in Aragón.

SUMARIO

I. LA JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA. II. NUEVO REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA. 1. Las comarcas. 2. La Dirección General de Urbanismo de la Comunidad Autónoma. III. LA FUNCIÓN INSPECTORA. IV. EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. 1. El mantenimiento del procedimiento de la Ley 3/2009. 2. Las modificaciones. A. La referencia al título habilitante. B. El novedoso plazo de caducidad. C. El plazo de prescripción. D. La acreditación del plazo de terminación de las obras. E. Las obras fuera de ordenación. V. LA EJECUCIÓN FORZOSA Y SUBSIDIARIA. 1. Cambios en la ejecución y coexistencia con la multa. 2. La implantación de un plazo máximo de cumplimiento. VI. SUSPENSIÓN DE LICENCIAS. VII. REVISIÓN DE LICENCIAS. VIII. LOS RESPONSABILABLES EN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y LAS ACTUACIONES CONSTITUTIVAS DE INFRACCIÓN AL AMPARO DE TÍTULO HABILITANTE. IX. LAS INFRACCIONES LEVES. X. LAS INFRACCIONES GRAVES. XI. LAS INFRACCIONES MUY GRAVES.

I. LA JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

Las justificaciones de la reforma de la norma modificada y de la vigente son verdaderamente dispares. En la exposición de motivos de la Ley 3/2009 se decía:

Se aspira a proporcionar un régimen sancionador y de protección de la legalidad que, sin merma de las garantías constitucionalmente exigibles, resulte verdaderamente efectivo. Y es que la intervención pública en una materia tan sensible como la urbanística, que tantos y tan grandes esfuerzos exige del empresariado y la Administración, sólo resultará legitimada, especialmente con el nivel de intensidad que alcanza en esta Ley, si se garantiza eficazmente su cumplimiento y se reacciona contundentemente contra su incumplimiento reponiendo la legalidad. Se introducen, por otra parte, mecanismos que tienden a fomentar el cumplimiento voluntario de las medidas de protección y restablecimiento de la legalidad acordadas por la Administración.

En aquel momento parece que el único objetivo de las Cortes de Aragón era que el régimen de disciplina urbanística fuese efectivo y para ello quería garantizar la reacción contra el incumplimiento de forma contundente, introduciendo mecanismos que fomentasen el cumplimiento las normas urbanísticas y ello porque quizá se considerase que el peor enemigo de la disciplina urbanística es la pasividad o la falta de medios para su ejecución, por parte de la Administración. Y ello aunque todos sabemos, que el problema de la eficacia de la disciplina urbanística no es la norma, sino poner medios materiales y personales que la impulsen.

Si leemos la exposición de motivos de la Ley 4/2013, en materia de disciplina urbanística se ve que no es objetivo expreso la eficacia de la disciplina urbanística, no parece ser éste el fin que inspira la reforma. Intentando leer entre líneas hay un objetivo expreso y otros tácitos que se deducen de los objetivos generales establecidos.

El Preámbulo de la ley 4/2013 comienza diciendo:

A la hora de plantear reformas sobre la normativa urbanística en vigor se toma como punto de partida la actual situación de exceso de suelo clasificado, de falta de dinamismo de la demanda de vivienda, la pérdida del papel del urbanismo como mecanismo de financiación municipal y las demandas de los diferentes agentes que intervienen en el sector inmobiliario. Asimismo, se observa la necesidad de reconducir el papel del Gobierno de Aragón en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística. En concreto, se considera que la labor del Gobierno de Aragón debe centrarse en los instrumentos de planeamiento general que contienen la ordenación estructural general y orgánica del territorio municipal, y matizando, en un periodo progresivo, su intervención en otros ámbitos.

Es por tanto la modificación de la estructura competencial prevista en la anterior norma uno de los principios inspiradores de la reforma. Hasta tal punto que expresamente indica:

en materia de inspección y disciplina urbanística, se considera que la intervención del Gobierno de Aragón debe ceñirse a las infracciones que supongan una afección territorial, ya que deben ser, en base al principio de subsidiariedad, las administraciones más cercanas al territorio las que lleven a cabo el resto de actuaciones.

Lo que no indica la ley es la forma en que pudiera ser compatible esta nueva determinación competencial, con la ya mermada eficacia de la disciplina urbanística. Y ello porque tradicionalmente la subrogación de las competencias municipales en otras administraciones territorialmente más amplias, tenía su justificación precisamente en la falta de medios personales y materiales de las administraciones más cercanas, nuestros municipios. Y más en Aragón, con la cantidad de municipios de escasa población, sin servicios urbanísticos.

Es verdad que no es esta la única motivación de la norma en esta materia. La norma se encarga –y a mi modo de ver con especial tino– durante todo su articulado, de «simplificar la regulación existente clarificando el texto y adecuándolo al marco normativo actual» intentando «simplificar la redacción excesivamente compleja de determinados artículos que dificultaba su aplicación». Y a fe que este objetivo al menos en esta materia lo consigue como iremos viendo.

II. NUEVO REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

No se han modificado las funciones administrativas que constituyen el núcleo de la actividad urbanística. El art. 2 de la ley que establece la relación de funciones que constituyen esta actividad urbanística transcribe las ya existentes y sólo añade el punto «i) La agilización y seguridad de los trámites y toma de decisiones sobre las autorizaciones para el uso del territorio y la instalación de actividades creadoras de empleo». Que más que una función, parece el deseo de que las funciones se desarrollen con agilización y seguridad en lo que respecta a la toma de decisiones e instalación de actividades creadoras de empleo.

Sí hay un especial adelgazamiento en cuanto a los órganos urbanísticos activos.

Se centralizan todas las competencias autonómicas en la Dirección General competente en materia de urbanismo. En el art. 3.2. a) se ha suprimido la mención que se hacía a los Servicios Provinciales de Urbanismo, en lo que se refiere a los órganos de carácter unipersonal. En lo que se refiere a los órganos de carácter colegiado se suprime –ya se adelanta en el Preámbulo– el Consejo de Urbanismo de Aragón, manteniendo los Consejos Provinciales. Con ello, se evita un recurso de alzada frente a una decisión de un órgano de participación, algo que parece acertado.

Si bien parece justificado que el Consejo de Urbanismo de Aragón haya sido suprimido, por extra abundante y por asumir sus competencias los Consejos Provinciales, sólo la pertinaz idea de reducir costes, reduciendo servicios y la –para mí– inidónea supresión de competencias en materia de disciplina urbanística por parte de la Administración Autonómica, puede justificar que ya no existan Servicios Provinciales. Por otro lado ¿es instrumento adecuado una ley para fijar la estructura territorial del Gobierno de Aragón?

En cuanto a las competencias concretas en esta materia el art. 261 dice:

1. Los municipios, las comarcas y la Comunidad Autónoma ejercerán la actividad de inspección dentro de su ámbito de competencias y de forma coordinada, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento del ordenamiento urbanístico.
2. La actividad de inspección ejercida por la Administración de la Comunidad Autónoma tendrá por objeto defender intereses urbanísticos supramunicipales e impedir cualesquiera actuaciones u omisiones que puedan afectar a competencias que esta Ley atribuye a la Comunidad Autónoma.

Dado que los arts. 5 y 6 de la Ley que diseñan de forma general las competencias de las Provincias y Comarcas y de los Municipios, no han sido modificados, es claro como se viene indicando que lo que se pretende es sencillamente

evitar la intervención de la Dirección General de Urbanismo, esto es de la Comunidad Autónoma –además de en otras materias–, en esta materia de disciplina urbanística, impidiendo la posibilidad que antes tenía para subrogarse en las competencias municipales de forma general. Ahora sólo puede subrogarse o intervenir, cuando defienda intereses urbanísticos supramunicipales o cuando la actividad a controlar afecte a competencias autonómicas¹.

1. LAS COMARCAS

El art. 261 de la Ley dice cuando regula las competencias en esta materia de las comarcas:

1. El órgano comarcal competente podrá subrogarse en el ejercicio de las competencias de protección de la legalidad urbanística del Alcalde, previo requerimiento para su ejercicio y en caso de inactividad municipal por plazo de un mes.

Se ha previsto por tanto que lo que antes era una competencia del Departamento con competencias en Urbanismo pasa a las Comarcas. El procedimiento es el mismo, ha de efectuarse un requerimiento y ante la inactividad actúa el órgano supramunicipal. Es evidente que la suerte de este cambio de competencia dependerá de que la Comarca tenga medios materiales y personales para su ejercicio. Pero también voluntad política para llevarla a cabo.

Es cierto que las Comarcas tienen competencia en materia de urbanismo, el art. 9.1 del Real Decreto Legislativo 1/2006 de 27 de diciembre, Ley de Comarcalización dice que una de sus competencias propias es la ordenación del territorio y el urbanismo, pero en el mismo artículo en su párrafo cuarto se indica que «4. No cabrá la atribución de competencias a las comarcas sin la previsión de la correspondiente financiación, que habrá de responder a los principios generales establecidos en los artículos 60 y siguientes de esta Ley. En todo caso, el ejercicio efectivo por parte de las comarcas de las competencias atribuidas por esta

.....

1 El precepto en su versión anterior decía en el Artículo 261. Competencias

1. Los municipios y la Administración de la Comunidad Autónoma, las mancomunidades y, en su caso, las comarcas llevarán a cabo funciones inspectoras, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento de la legislación urbanística.

2. Corresponde al Departamento competente en materia de urbanismo el ejercicio de las más amplias funciones inspectoras en toda la Comunidad Autónoma. No obstante, su actuación inspectora se encaminará preferentemente a defender intereses supramunicipales y a impedir cualesquiera actuaciones u omisiones que pudieran afectar en cualquier forma a las competencias que esta Ley atribuye a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Como se ve las Comarcas, ejercían en «su caso» competencias verdaderamente residuales y el Departamento competente en materia de urbanismo ejercía las funciones inspectoras más amplias.

Ley o por otra sectorial, requerirá de la aprobación, mediante decreto, del acuerdo de las Comisiones Mixtas de Transferencias, según lo previsto en los artículos 39 y siguientes de esta Ley».

Esto es para que las comarcas ejerzan estas competencias necesitamos financiación y Decreto de transferencia en la Comisión Mixta.

Como se ve necesitamos voluntad política por parte de la Comunidad Autónoma para dotar de medios.

La cercanía al municipio es el criterio que ahora establece la norma para retirar la competencia de los servicios periféricos o centrales de la Autonomía y remitirla en su totalidad a otro órgano descentralizado como son las Comarcas. Criterio adecuado en base a un principio de eficacia. Ocurre que la suerte de esta reforma también depende a veces, precisamente de lo contrario, de la lejanía de los centros de decisión. No podemos olvidar que en muchas ocasiones, la inactividad municipal no es debida a la falta de medios –pues siempre ha existido la asistencia técnica y material, no sólo de la Diputación, sino también de las propias Comarcas–, sino a una falta de voluntad política debida precisamente a la cercanía y lazos familiares y de amistad o de enemistad íntima que tienen los rectores municipales con los interesados en este expediente. Algo que a lo mejor no se evita desplazando la competencia a las Comarcas, cuando éstas pueden incluso ser regidas por los mismos miembros de las Corporaciones afectadas.

En cualquier caso es preciso que la Administración autonómica colabore y dote de medios a las comarcas. Se prevé en una nueva Disposición Adicional Decimosexta que se impulsen medidas de colaboración en aspectos técnicos de planeamiento y gestión y que incluso se contemple la existencia en las Oficinas Delegadas del Gobierno de Aragón de oficinas técnicas de asistencia a varias comarcas (art. 16 de la Ley de Comarcalización) pero nada prevé la norma sobre disciplina urbanística.

2. LA DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Para la Dirección General de Urbanismo el art. 269.2 de la Ley en su nueva versión determina dos tipos de competencias.

Una competencia directa que puede ejercerse de forma directa o no ejercerse, pues habla de «podrá». Cuando dice que «el Director General competente en materia de urbanismo podrá ejercer directamente las competencias de protección de la legalidad urbanística, en el supuesto de infracciones muy graves que supongan la realización de parcelaciones urbanísticas u otros actos

de edificación y uso del suelo o del subsuelo en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, cuando afecten a superficies destinadas a dominio público de titularidad autonómica, sistema general de carácter supralocal, suelo no urbanizable especial o bienes protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico».

Si ponemos la vista atrás comprobaremos que esta competencia asumida de forma directa por la Comunidad Autónoma no es tan restrictiva respecto de la redacción anterior, como parecería de la primera lectura del artículo. En el anterior precepto se indicaba que esta competencia directa podía asumirla la Dirección General respecto de «las construcciones en suelo urbanizable o no urbanizable llevadas a cabo sin la autorización regulada en el artículo 32, cuando la misma fuera necesaria, o contra las condiciones de dicha autorización establecidas, en su caso, en el informe del órgano autonómico competente».

Y digo esto porque en lo que hace referencia a usos de suelo contrarios al planeamiento, sigue teniendo competencia directa para actuar sobre «cualquier infracción grave» sobre uso de suelo no urbanizable especial, que al menos en municipio con planeamiento general es una infracción muy característica y que siempre precisa de autorización especial.

Y una competencia residual. Antes la ley permitía una competencia residual para la Comunidad Autónoma amplísima que queda ahora residenciada en las Comarcas, cuando indicaba: «El Director general competente en materia de urbanismo o el órgano comarcal competente podrán subrogarse, por ese orden, en las competencias del Alcalde relativas al restablecimiento de la legalidad en obras sin licencia u orden de ejecución, o contra las condiciones establecidas en las mismas, estén en curso o ya terminadas, tras requerirle para su ejercicio, sin que en el plazo de los diez días siguientes se haya iniciado el oportuno procedimiento municipal». Con la nueva norma y con la confesada intención de hacer recaer esas competencias en las comarcas, solamente cabe una competencia residual de la Comunidad Autónoma sobre determinadas infracciones. Así dice el tan citado artículo 269: «Podrá subrogarse en el ejercicio de las competencias de protección de la legalidad urbanística, con las mismas condiciones establecidas en el apartado anterior, en todos los demás casos en los que se vean directamente afectados bienes jurídicos de interés supramunicipal». Parece una evidente cláusula de cierre que indica que en cualquier tipo de infracción urbanística en la que se vean afectados intereses supramunicipales cabrá su intervención por subrogación.

Lo relevante aquí será indicar ¿qué son intereses supramunicipales? y habrá que contestar todos aquellos que trascienden el concreto interés de un municipio. También se planteará la posibilidad de que las dos Administraciones comar-

cal y autonómica puedan concurrir en un supuesto concreto. En la anterior versión de la norma, había una orden de prelación de forma que primero era competente el Director General y después la Comarca. Esta prelación ha desaparecido en la norma y por el principio de territorialidad, si hubiera un asunto en el que quisieran intervenir Comarca y Comunidad Autónoma, considero que por la misma intención de la norma si hay interés supracomarcal sería competente la Administración autonómica y en caso de que el asunto no trascendiese de la comarca, sería competente la Administración comarcal.

Reseñar por último que también ha sido modificada la previsión de la medida cautelar a adoptar por la Comunidad Autónoma, circunscribiéndola exclusivamente a los casos ya vistos cuando indica:

En los supuestos establecidos en el apartado anterior, cuando los actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo en ejecución, sin título habilitante o contra las condiciones del mismo, fuesen detectados por la inspección urbanística de la Administración autonómica, la medida provisional de paralización podrá ser acordada por la Dirección General competente en materia de urbanismo cuando concurren razones de urgencia que así lo aconsejen, especialmente en el caso de demoliciones, dando a continuación traslado de las actuaciones al municipio para que ejerza sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística.

Lo que no parece tener mucho sentido de este precepto es que no diferencia los casos de que la competencia se ejerce de forma directa y la que se ejerce de forma subsidiaria. En el primer caso no tiene justificación que se remita el asunto al municipio, tras la adopción de una medida cautelar, cuando la decisión final también será de la Comunidad Autónoma.

III. LA FUNCIÓN INSPECTORA

En lo que se refiere a las competencias de los inspectores urbanísticos, se suprime en la nueva redacción del art. 264 la competencia de proponer retractos².

.....

- 2 Corresponde a los inspectores urbanísticos, en su ámbito de competencias, el ejercicio de las siguientes funciones:
- a) La investigación y comprobación del cumplimiento del ordenamiento urbanístico, practicando las actuaciones y pruebas necesarias a tal fin.
 - b) La propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas para asegurar el cumplimiento del ordenamiento urbanístico.
 - c) La propuesta de incoación de los expedientes sancionadores que procedan.

En el punto d) del anterior precepto se incluía también: d) La propuesta de ejercicio del derecho de retracto cuando, a su juicio, proceda conforme a lo establecido en esta Ley.

IV. EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

I. EL MANTENIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DE LA LEY 3/2009

Interesa en ese punto hacer un poquito de historia. Sin necesidad de remontarnos más atrás, hemos de partir de la antigua Ley del Suelo R.D 1346/76 de 9 de abril que en sus arts. 184 y 185 regulaba el restablecimiento de la legalidad urbanística.

El procedimiento establecido era de una sencillez envidiable. Si la obra no tenía licencia se suspendían las obras y el propietario tenía que solicitar en término de dos meses la licencia. Si no la pedía o se denegaba entonces se procedía a la demolición de lo construido.

El sistema se complicó en exceso tras la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio (arts. 248 y siguientes). Allí se diferenciaba si la obra había o no concluido y se establecía para las obras en ejecución la suspensión y la tramitación de un expediente para determinar si las obras eran o no compatibles con la ordenación urbanística. Si no lo eran se ordenaba la demolición y si lo eran se requería para que solicitase licencia siempre que hubiera adquirido el derecho urbanístico a edificar. Si no se solicitaba licencia o si no se había adquirido ese derecho se acordaba la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa del terreno correspondiente, con las obras existentes al tiempo de la suspensión. En el mismo sentido si se excedía de la licencia concedida.

Si la obra estaba acabada y era compatible con el planeamiento entonces si se había patrimonializado el derecho a construir se concedía la licencia y en otro caso la licencia quedaba condicionada a que, en el plazo que se fije, se cumpla o garantice el deber de urbanizar y se abone, en su caso, el aprovechamiento materializado en exceso sobre el susceptible de apropiación, por su valor urbanístico. Procedía la expropiación o venta forzosa del terreno con la edificación, en los casos en que no se solicitaba la licencia o se incumplían las referidas condiciones.

Este sistema que determinaba que si la obra era compatible con la ordenación urbanística, no se demolía en ningún caso tuvo poca vigencia pues la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 67/97 de 20 de marzo, anuló el citado art. 248 de la Ley del Suelo de 1992, determinando la reviviscencia de la antigua Ley del suelo R.D 1346/76 de 9 de abril y en concreto de los arts. 184 y 185 en lo que al restablecimiento de la legalidad urbanística se refiere³.

.....

3 Como con la vigencia de la Ley de 1992, primero se abría un expediente para ver si la obra era legalizable o no y después se actuaba en consecuencia, hubo no pocos casos que tras la

En ese estado de cosas se aprobó la Ley Aragonesa 5/1999 de 25 de marzo. Esta norma estableció un procedimiento intermedio, tras la paralización de las obras y la cesación provisional de los usos, en el que obligadamente la Administración municipal debía determinar si las obras eran o no, total o parcialmente compatibles con la ordenación urbanística.

Así cuando la Administración comprobaba que se había realizado una obra sin licencia o contraria a la misma, si la obra no había concluido, debía ordenar la paralización de la obra y de los usos que permitiere (art. 196.1 de la Ley 5/99). Acto seguido o cuando se tenía constancia de que una obra ya concluida, se había realizado sin licencia y no había prescrito la infracción urbanística (art. 197.1) se tramitaba un procedimiento administrativo «el oportuno expediente», en el que primero se debería decidir si las obras o usos eran total o parcialmente compatibles con el ordenamiento urbanístico. Si tras la tramitación del expediente, se comprobaba que no lo eran o no lo eran en su totalidad se decretaba su demolición, reconstrucción o cesación definitiva (art. 196 a) y si lo eran se requería para que en plazo de dos meses solicitase el interesado la oportuna licencia. La novedad era que si el interesado no pedía la licencia, la Administración debía obligatoriamente ordenar que se realizasen los Proyectos técnicos necesarios para que pueda pronunciarse sobre la legalidad, a costa del interesado. Si a pesar de los proyectos no se procede la legalización, también se decretaba la demolición (art. 196 b).

Al albur de este sistema ya no era posible que la Administración decretase la demolición o cesación de actividades de forma simultánea a la paralización –aun cuando la construcción no fuese compatible con el ordenamiento urbanístico–, pues siempre era preciso un procedimiento previo en el que precisamente se determinase esta incompatibilidad. Tampoco era posible anudar a la paralización de la obra o la comprobación de que se ha concluido una obra sin licencia el requerimiento previo de solicitud de licencia, pues para que se dé este requerimiento, también era necesario tramitar el mismo procedimiento previo. Pero es que además, aun cuando fuese posible su compatibilidad y se requiriese de solicitud de licencia, la no petición de la misma, no determinaba como antes la demolición, sino el encargo de los proyectos precisos a consta del interesado. Sólo tras la no legalización, se acordaría la demolición.

El art. 265 en la versión dada por la Ley 3/2009 es calco del art. 196 de la anterior Ley 5/1999 urbanística regulando las obras y usos en curso de ejecución. Sólo hay una diferencia cuando regula la protección de la legalidad urbanística de

.....

anulación del precepto directamente se procedía a la demolición, sin requerir de legalización algo que siempre era obligado aplicando la Ley de 1976.

obras y usos en curso de ejecución referidas estas a obras que pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, anula parte del precepto y ya no impone a la Administración la obligación que tiene para el supuesto de que el interesado no pida licencia de realizar a costa de éste los proyectos técnicos necesarios para que el Ayuntamiento pueda pronunciarse sobre la legalidad de la actuación afectada⁴.

A primera vista esta supresión parece una simple mejora del precepto. Mejora que podía venir justificada porque esa previsión no solamente no se cumplía en ningún supuesto por la Administración –no conozco supuesto alguno en que un Ayuntamiento en contra de la voluntad del titular de una obra hecha sin licencia realizara un proyecto y pretendiera cobrarlo–, sino que tenía una vocación excesiva de mantenimiento de una construcción a veces incluso por encima de la voluntad del propietario. Y ello porque a veces no era necesario el proyecto pues el titular podía no interesar la legalización.

Todo ello evidentemente ha movido a la eliminación de esa exigencia y curiosamente ha revivido en gran medida el inicial sistema de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Ahora el precepto obliga a requerir la petición de licencia, pero aun cuando la obra pueda ser legalizable, no establece para el supuesto de que el titular no pida licencia la consecuencia de ello. No dice que puede aplicarse el régimen de venta forzosa o de expropiación como decía la Ley de 1992. No dice que el proyecto lo hará la Administración, evidentemente para no demoler la obra y legalizar. Solo dice que para el supuesto de que tras el requerimiento de licencia «no

.....

4 Artículo 265 en la versión de la Ley 3/2009. Obras y usos en curso de ejecución.

1. Cuando se estuviera realizando algún acto de edificación o uso del suelo o del subsuelo sin licencia u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en las mismas, el Alcalde dispondrá su paralización inmediata y, previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes:

a) Si las obras o los usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva en la parte pertinente a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatibles con la ordenación.

b) Si las obras o los usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, solicite la preceptiva licencia o su modificación. En caso de no proceder la legalización, decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso en la parte pertinente a costa del interesado.

2. En los supuestos en que se acuerde la paralización de las obras o actos de uso del suelo o del subsuelo, el Alcalde deberá adoptar las medidas necesarias para verificar y garantizar la total interrupción de la actividad, tales como la suspensión de los suministros provisionales de obra o el precinto o la retirada de los materiales y la maquinaria preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida.

proceda la legalización» se decretará la demolición o cesación de uso. Dado que la ley no distingue y no permite otra posibilidad, entiendo que tanto si no se concede la licencia tras pedirla, como si no se pide en plazo y teniendo en cuenta que en ambos supuestos no procede la legalización, en un caso por ser ilegalizable y en otro por no pedir la legalización, la consecuencia es la demolición o cesación de uso.

En el caso de obras terminadas, como se remite a las obras en curso habrá que aplicar la misma consecuencia que antes se ha dicho. Si no se pide licencia la norma no permite la legalización, por lo que la única consecuencia posible es la demolición. Consecuencia quizá dura pero entiendo obligada y exigible ahora para el control de la legalidad urbanística, cuando tanta ineficacia ha habido en el pasado. Eficacia que en esa reforma también se apreciaba cuando la norma modificó el plazo para el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística que antes dependía de la infracción y ahora se puede ejercitar para las obras terminadas «dentro del plazo de diez años a contar desde la total terminación de las mismas». Decisión que evidentemente ampliaba el control sobre las mismas. En la versión de la Ley 3/2009 y para las obras no terminadas el plazo que tiene el Ayuntamiento para reaccionar no estaba sometido a término, pues siempre cabe la posibilidad de acabar las obras y a partir de ese momento comenzaría el plazo de diez años de prescripción.

2. LAS MODIFICACIONES

Los preceptos que regulan el restablecimiento de la legalidad urbanística efectuado por la Ley 4/2013, es prácticamente el mismo, con unas pequeñas modificaciones.

El art. 265 que regula el procedimiento de suspensión de las obras es modificado en su párrafo 1 y se añade un párrafo 3. El precepto vigente dice:

1. Cuando se estuviera realizando algún acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en los mismos, el Alcalde dispondrá su paralización inmediata y, previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes:

- a) Si las obras o los usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva, en la parte pertinente, a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatibles con la ordenación.
- b) Si las obras o los usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, inicie la tramitación del oportuno título habilitante de naturaleza urbanística o su modificación. En caso de no

procederse a la legalización, decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso, en la parte pertinente, a costa del interesado.

2. En los supuestos en que se acuerde la paralización de las obras o actos de uso del suelo o del subsuelo, el Alcalde deberá adoptar las medidas necesarias para verificar y garantizar la total interrupción de la actividad, tales como la suspensión de los suministros provisionales de obra o el precinto o la retirada de los materiales y la maquinaria preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida.

3. Transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento de protección de legalidad urbanística sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del mismo.

En lo que hace referencia a las obras concluidas. El art. 266 indica ahora:

1. Si se hubiese concluido algún acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en los mismos, el Alcalde, dentro del plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística, a contar desde la total terminación de las obras y previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos establecidos en el artículo anterior, apartado primero, letras a) o b), según proceda.

2. Salvo prueba en contrario, se presumirá como fecha de finalización de las obras la de comprobación de esa circunstancia por la Administración. Se podrá utilizar cualquier medio de prueba para acreditar la terminación de las obras en fecha determinada y, en todo caso, los medios establecidos en la legislación estatal sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

3. Si la edificación se realizara sobre terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, el Alcalde adoptará alguno de los acuerdos establecidos en el artículo anterior, apartado primero, sin limitación alguna de plazo, sin perjuicio de dar traslado al Ministerio Fiscal por si pudieran ser constitutivos de delito.

4. El mero transcurso del plazo a que se refiere el apartado primero no conllevará la legalización de las obras realizadas y, en consecuencia, no podrán llevarse a cabo, en tanto persista la trasgresión del ordenamiento urbanístico, obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido, pero sí las pequeñas reparaciones exigidas por razones de seguridad e higiene.

5. En los supuestos en que el planeamiento vigente al tiempo de la incoación del expediente de legalización difiera del planeamiento vigente en el momento de la ejecución de las obras, se aplicará el más favorable a las obras realizadas.

6. Transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento de protección de legalidad urbanística sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del mismo.

Las modificaciones son las siguientes:

A. La referencia al título habilitante

Por un lado y por la existencia ahora de otros títulos para la realización de obras o usos, los denominados títulos habilitantes en el cap. III del Título V que habla de licencias urbanísticas, comunicaciones previas y declaraciones responsables de naturaleza urbanística se añade esta posibilidad al precepto hablando en general de título habilitante de naturaleza urbanística.

B. El novedoso plazo de caducidad

Se añade y se dota de rango normativo especial, la existencia de un plazo de caducidad en este tipo de procedimiento, tanto en el art. 265.3 para la paralización y suspensión, como en el art. 265.6 para las obras ya acabadas. El plazo es de seis meses a contar desde el inicio del procedimiento hasta la notificación de la resolución final y aunque la norma no habla de la consecuencia de esta caducidad, dado que es un procedimiento perjudicial para el interesado, es evidente que la consecuencia es el archivo del expediente.

El TSJ de Aragón ha acogido con reiteración –y sin necesidad de una norma específica– la existencia de caducidad por aplicación directa del art. 44.2 de la Ley 30/1992 y últimamente ha dictaminado que se aplica plazo de caducidad a las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística no sólo en supuestos de demolición, sino también en supuestos de usos prohibidos o no permitidos (STSJA de 9 de octubre de 2012 –Recurso de apelación 300/2008–).

Ha quedado también obsoleto el debate que se mantuvo durante tiempo en relación a las Administraciones que les era aplicable el plazo que estaba regulado en el Anexo de la Ley 8/2001 de 31 de mayo de Adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y plazos de resolución y notificación cuando indicaba que los procedimientos llevados a cabo por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, de protección de la legalidad urbanística, sometidos a la Ley 5/1999 de 25 de marzo –hay que entender ahora a la Ley vigente 3/2009– tienen un plazo máximo de resolución de 6 meses y el efecto es la caducidad. Ahora es claro que este plazo de seis meses se aplica a este procedimiento cualesquiera que sea la Administración autora del expediente y no sólo cuando la resolución es dictada por el Departamento de Urbanismo autonómico.

En este punto habrá que recordar que el efecto de declarar caducado el procedimiento, es no computar el periodo de prescripción, lo que determina que es posible abrir nuevamente el expediente siempre que no haya prescrito la acción para sostener el restablecimiento de la legalidad urbanística⁵.

.....

5 La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Zaragoza de 15 de diciembre de 2009 (PO 114/2008) dice: Interesa reiterar lo que ya este Juzgado ha sostenido en

C. El plazo de prescripción

El art. 266.1 cuando se refiere al plazo máximo en el que se puede ejercitar la acción de restablecimiento cambia de diez años a «el plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística». O sea, se vuelve a la dicción de la norma de 1999.

Es claro que se pueden plantear problemas de aplicación transitoria de la norma, pues de conformidad con el art. 9.3 de la Constitución, esta modificación es más favorable al infractor, dado que hay plazos de prescripción menores a diez años⁶. En este caso, sobre situaciones no totalmente ejecutadas, tanto en vía administrativa como en vía judicial, ha de aplicarse la nueva norma.

Se mantiene sin embargo en el párrafo 3, la imprescriptibilidad de la acción cuando se trate de «terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial». Hubiera sido también mejor añadir los terrenos de dominio o uso público, aunque esta característica de imprescriptibilidad esté en las leyes sobre patrimonio.

D. La acreditación del plazo de terminación de las obras

Hay una mejora técnica en el confuso párrafo anterior que regulaba cuándo y qué medios de prueba son admisibles. Antes el precepto parecía indicar que la única forma de acreditar el fin de las obras era «los medios establecidos en la legislación estatal sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de na-

.....

anteriores ocasiones que la seguridad jurídica se satisface, en lo aquí interesa, a través de dos instituciones, la prescripción de los hechos y de las infracciones y la caducidad de los expedientes administrativos. La primera impide que la Administración ejerza su potestad sancionadora más allá de los plazos previstos, al no haber dirigido de forma eficaz la actividad punitiva contra el sancionado (art. 132.1 de la Ley 30/92), o una vez comenzado el expediente, por haber estado paralizado el mismo y haberse reanudado el plazo de prescripción (art. 132.2 de la Ley 30/92). La segunda obliga a que la Administración resuelva los expedientes en un plazo perentorio. Si los hechos o la infracción han prescrito, la consecuencia jurídica es que no puede ser impuesta sanción por esos hechos. Si el expediente ha caducado la consecuencia es el archivo del mismo y la imposibilidad de computar el plazo transcurrido a los efectos de la prescripción (art. 92.3 de la Ley 30/92).

La consecuencia de la caducidad, no es por lo dicho como se denuncia por la parte, la imposibilidad de que la Administración vuelva a iniciar el expediente. Y ello por una simple razón que se deduce del último de los preceptos aludidos. Si caducado un expediente fuese imposible volver a dirigir la acción disciplinaria o sancionadora contra el presunto responsable, sería ocioso decir que el plazo de prescripción no se interrumpe. Si se dice esto es porque es posible (mientras el plazo de prescripción no ha sido interrumpido) volver a abrir un expediente contra el presunto responsable.

6 El art. 280 de la Ley indica: «El plazo de prescripción para las infracciones leves será de un año; para las graves, de cuatro años, y para las muy graves, de diez años, de conformidad con lo establecido en la legislación del procedimiento administrativo común».

turaliza urbanística». Ahora se dice que se puede usar cualquier tipo de prueba –algo evidente, si no se quería vulnerar el art. 24 de la Constitución– y en todo caso estos medios de prueba específicos sobre inscripción en el Registro de la Propiedad. Se ha suprimido el párrafo que decía: «mediante certificación de técnico competente podrá acreditarse que las obras se encontraban terminadas en el momento de la expedición del citado certificado, que deberá limitarse a constatar hechos, no teniendo valor de tal si se basa en meras estimaciones». Norma ciertamente extraabundante y que parece querer obligar a valorar pruebas de una determinada forma, con quiebra de los principios generales del derecho.

E. Las obras fuera de ordenación

Se mantiene la prohibición de tener por legalizadas las obras por el mero transcurso del tiempo de prescripción, «en tanto persista la trasgresión del ordenamiento urbanístico, prohibiendo las obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido, pero sí las pequeñas reparaciones exigidas por razones de seguridad e higiene». Se suprime el párrafo que indicaba que estaban permitidas las obras para adecuar la construcción a la legalidad vigente. Párrafo confuso, pues es claro que estas obras no pueden llevarse a cabo sin licencia, tratándose de un edificio fuera de ordenación.

V. LA EJECUCIÓN FORZOSA Y SUBSIDIARIA

El art. 267 regula la ejecución subsidiaria y la ejecución forzosa. Su tenor literal es:

1. Las administraciones públicas competentes en materia de disciplina urbanística adoptarán las medidas establecidas en los artículos precedentes con el fin de restablecer la legalidad urbanística y reponer la realidad física alterada como consecuencia de cualquier actuación no ajustada al ordenamiento jurídico urbanístico. A tal efecto, dictarán resolución que ponga fin al procedimiento administrativo y concretarán las medidas de demolición, reconstrucción o cesación definitiva del uso ilegal o cualquier otra dirigida a estos fines que deban realizarse a costa del interesado. En dicha resolución se otorgará un plazo para que puedan hacerse efectivas, de forma voluntaria, las medidas acordadas, advirtiéndose que, en caso de no cumplir con las mismas, la Administración procederá a la ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas.
2. Cuando se determine la imposición de multas coercitivas, su periodicidad no podrá ser inferior a un mes. La cuantía de cada multa podrá alcanzar hasta el diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas. Podrán imponerse multas coercitivas hasta alcanzar el importe del coste estimado de las obras ordenadas. Los ingresos generados por el cobro de las multas coercitivas impuestas quedarán afectados a la cobertura de los gastos que genere la ejecución subsidiaria, todo ello sin perjui-

cio de su posterior exigencia íntegra, junto a los intereses y gastos de gestión de las obras que se hayan generado. En todo caso, el importe estimado de la ejecución subsidiaria podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva. En cualquier momento podrá el órgano competente optar por el procedimiento de ejecución subsidiaria, sin perjuicio de seguir el correspondiente procedimiento de apremio sobre el patrimonio para el cobro de las multas coercitivas que no se hubieran satisfecho.

3. El plazo máximo para el cumplimiento, voluntario o forzoso, de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística será de seis años desde que adquiera firmeza administrativa el acto que las acuerde. Trascurrido ese plazo, las instalaciones, construcciones o edificaciones quedarán en la situación urbanística descrita en el apartado cuarto del artículo precedente, lo que no comportará la cancelación de la inscripción de la orden de demolición o de otras medidas de restablecimiento que hayan accedido al Registro de la Propiedad.

1. CAMBIOS EN LA EJECUCIÓN Y COEXISTENCIA CON LA MULTA

La primera reforma que podemos apreciar en este precepto, es que ha desaparecido la opción que parecía imponer la anterior dicción entre ejecución subsidiaria y multa. Ahora no ha de optarse. Primero se impone un plazo para que voluntariamente se cumpla por el infractor el restablecimiento de la legalidad urbanística y una vez acabado el plazo se pueden imponer multas coercitivas. El número y cuantía de las mismas sí que ha cambiado.

Nunca menos de una al menos. Cada multa no puede ser superior al 10 % del valor estimado de las obras ordenadas y el total no puede ser superior al valor total de estas obras. Cabe hacer liquidación provisional y lo recaudado por esta vía queda afecto a los gastos que genere la ejecución subsidiaria, sin perjuicio de su liquidación final con gastos e intereses. Eso sí, hay una cláusula de cierre en el momento en que se acuerda la ejecución subsidiaria, no se pueden imponer más multas pero se pueden cobrar las impuestas y no satisfechas.

2. LA IMPLANTACIÓN DE UN PLAZO MÁXIMO DE CUMPLIMIENTO

La mayor novedad de este precepto es el establecimiento de un plazo máximo perentorio o de caducidad y por lo tanto no sometido a suspensión para llevar a cabo lo acordado en el expediente. Son seis años desde la firmeza administrativa de la resolución. Los términos del precepto no parecen albergar duda alguna de que se trata de un plazo no sometido a suspensión, pues habla de «plazo máximo» y de «transcurrido ese plazo». Tras ello queda en situación de fuera de or-

denación, sin perjuicio de que se mantenga las inscripciones que hayan accedido al Registro de la Propiedad.

Ni siquiera para la prescripción de las sanciones se impone un plazo no sometido a suspensión y ello por la sencilla razón de que puede amparar situaciones en las que la no ejecución del restablecimiento, como es bien sabido puede ser debida a situaciones estructurales de las Administraciones Públicas o a la simple resistencia del infractor. Y pienso yo que precisamente una norma en la que se vuelven a residir las competencias en los municipios y comarcas, dejando fuera incluso de la competencia por subrogación a la Comunidad Autónoma, no parece el escenario ideal para imponer este plazo máximo.

La posibilidad de «legalizar» las obras ilegales mediante modificación del planeamiento y el incidente del art. 105.2 de la LRJCA, los escasos medios de las Administraciones en conflicto, a veces incluso su escaso interés, eran lo suficientemente favorecedores para la inejecución de estas resoluciones, como para introducir ahora un plazo máximo o perentorio.

Pero qué ocurrirá en aquellos supuestos en que la inejecución es debida a la propia conducta del infractor. ¿El plazo es el mismo que cuando no se ejecuta por inacción de la Administración? Si el plazo comienza a contar desde la firmeza administrativa ¿bastaría recurrir a la vía judicial para que este plazo siguiese corriendo? Qué pasa si se insta un incidente de inejecución por imposibilidad legal ¿el plazo sigue corriendo?

Y lo que parece más preocupante. Dado que se trata de un plazo favorable, qué ocurre con todas las medidas impuestas antes de la ley. Se les aplica este plazo por mor del art. 9.3 de la Constitución y se dejan en suspenso todas las ejecuciones en las que ha pasado seis años desde la firmeza administrativa.

Igualmente preocupante. Existiendo infracciones imprescriptibles en relación a las medidas de restablecimiento las previstas en el art. 266.3 de la ley y las relativas a bienes de dominio y uso público, ¿sólo pueden ejecutarse en el plazo de seis años? ¿Pueden quedar edificios fuera de ordenación en una zona verde?

Sigue sin resolverse el problema que se plantea en la práctica con las obras fuera de ordenación, en aquellos casos en los que por la Administración actuante (art. 271) se ha procedido a suspender los suministros para que el edificio no se pueda usar y ello porque el mismo precepto dice que sólo se podrá levantar esa suspensión cuando se legalice la obra.

Demasiadas preguntas para una sola ponencia.

Creo no obstante, a pesar de tanta duda, que cuando estamos en presencia de una cesación de uso, no puede considerarse de aplicación este precepto.

VI. SUSPENSIÓN DE LICENCIAS

La suspensión de licencias está ahora regulada en el art. 268⁷ de la Ley pero no se han introducido grandes cambios en la regulación.

Cambia licencia por título habilitante manteniendo el procedimiento que conlleva la obligación de suspender la suspensión acordada a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Comoquiera que es muy relevante, la determinación de cuándo se considera que las obras están totalmente terminadas, pues la suspensión de la licencia sólo puede acordarse antes, el párrafo 5 incorpora ahora cuándo se considera que han terminado y dice:

Se considera que unas obras amparadas por el título habilitante u orden de ejecución están totalmente terminadas:

- a) Cuando sean de nueva planta, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y si falta este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de primera ocupación.
- b) En los demás casos, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras en las condiciones señaladas para el caso anterior o, a falta de éste, desde que el titular de la licencia comunique al municipio la finalización de las obras.

.....

7 Los cuatro primeros párrafos del precepto, que son prácticamente idénticos, indican:

El Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de títulos habilitantes de naturaleza urbanística, órdenes de ejecución o instrumentos de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos o acuerdos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave.

2. El Alcalde procederá, en el plazo de diez días, a dar traslado directo del anterior acuerdo de suspensión al órgano judicial competente, a los efectos previstos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

3. Hasta tanto no se dicte sentencia, continuará, en su caso, la paralización de las obras, que serán demolidas cuando la autoridad competente lo acuerde, si la sentencia anulase el título habilitante. Si el órgano judicial competente, al dictar sentencia, anulase el título habilitante, la autoridad que suspendió sus efectos ordenará la adopción de las medidas de restauración de la legalidad urbanística que procedan y, en su caso, la incoación de expediente sancionador, al objeto de imponer, si procediera, las multas correspondientes a los responsables. Tratándose de título habilitante u orden de ejecución que autorizase una demolición indebida, anulado el acto administrativo en vía jurisdiccional, la autoridad que suspendió sus efectos ordenará que se proceda a la reconstrucción de lo demolido. La Administración dará traslado de la sentencia al Registro de la Propiedad para su debida constancia.

4. La procedencia de indemnización por causa de anulación de títulos habilitantes en vía administrativa o contencioso-administrativa se determinará conforme al régimen establecido en la legislación estatal sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

En defecto de los documentos señalados en las letras anteriores, se tomará a todos los efectos como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración.

La pregunta que nos viene a la cabeza automáticamente es si es de aplicación este precepto a las obras ilegales para el restablecimiento de la legalidad urbanística. Y a mi modo de ver, así es, aunque siempre parece que entonces se hace de peor condición la obra con licencia, que la realizada sin ella⁸.

VII. REVISIÓN DE LICENCIAS

El art. 270 queda de la siguiente forma:

Las licencias, órdenes de ejecución o instrumentos de ejecución ilegales deberán ser revisados por la Administración que las haya adoptado en los casos y conforme a los plazos y procedimientos establecidos en la normativa de régimen jurídico de las Administraciones públicas.

2. El Consejero competente en materia de urbanismo, dentro de los mismos plazos establecidos para la revisión, podrá requerir del municipio la remisión de copias de los títulos habilitantes, órdenes de ejecución o instrumentos de ejecución que pudieran ser ilegales, así como de los correspondientes proyectos técnicos, impugnándolos conforme a lo establecido en la legislación de régimen local.

3. Las licencias u órdenes de ejecución que se otorgaren con infracción de la zonificación o uso urbanístico de los terrenos destinados a sistemas generales, zonas verdes o espacios libres previstos en los planes serán nulas de pleno derecho.

Curioso resulta que no se habla de títulos habilitantes en el párrafo 1 y 3, y sí en el 2.

.....

8 La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Zaragoza de 10 de enero de 2007 (PO 15/2006) dice al respecto: En cuanto a la prescripción de la acción para restablecimiento de la legalidad urbanística, una cuestión similar ya ha sido resuelta por este Juzgado por Sentencia de 7 de mayo de 2003 que resuelve el procedimiento núm. 77/2002, con remisión a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso núm. 2 de esta ciudad de fecha de 10 de enero de 2003 en el recurso núm. 71/2002.

En la citada Sentencia se indica que tratándose de una obra realizada al amparo de una licencia, que se había incumplido y de acuerdo con el art. 32 del Reglamento de Disciplina Urbanística, la fecha de conclusión de las obras, al no existir certificado de fin de obra, es el momento en que la Administración tiene conocimiento de la misma esto es la fecha en que la Administración comprueba que la obra –como ya hemos indicado– vulnera el ordenamiento urbanístico.

VIII. LOS RESPONSABLES EN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y LAS ACTUACIONES CONSTITUTIVAS DE INFRACCIÓN AL AMPARO DE TÍTULO HABILITANTE

El art. 277 que en sus cinco primeros párrafos nada cambia⁹, introduce un párrafo 6, con una nueva regulación del régimen de responsabilidad: «En el supuesto de realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo ejecutados o desarrollados al amparo de actos administrativos ilegales, cuyo contenido sea constitutivo de una infracción urbanística grave o muy grave, serán igualmente responsables los facultativos y los miembros de la corporación que hubieran informado o votado a favor o adoptado el acuerdo de otorgamiento del mismo, mediando dolo, culpa o negligencia grave en su actuación».

Se trata por tanto de que también sean responsables de las infracciones, los facultativos –o sea los técnicos que han informado– y los miembros de la corporación.

Dada la novedad de este precepto, los interrogantes que se plantean son muy variados.

Parece que tendrían la misma responsabilidad que el resto de responsables, reseñados en el precepto pero es evidente que esto no es así, dado que es preciso que esa decisión haya sido adoptada con dolo, culpa o negligencia grave. Es decir tienen que tener los responsables voluntad de haber informado o acordado la licencia, sabiendo de su ilegalidad, o al menos pudiendo haber informado o acordado en sentido contrario con una pequeña diligencia que se hubiera puesto en la decisión.

.....

9 Estos párrafos dicen:

En las infracciones en materia de urbanización, uso del suelo y edificación serán responsables la junta de compensación, el urbanizador, el promotor, el constructor y los técnicos directores.

2. En las infracciones en materia de parcelaciones serán responsables los propietarios iniciales de los terrenos posteriormente divididos y también el promotor de la actividad, considerando por tal al agente o intermediario que intervenga en la operación.

3. En las infracciones consistentes en el incumplimiento de las obligaciones de exigir licencia y de suspender los suministros serán responsables las empresas suministradoras de los servicios.

4. En las infracciones al deber de conservación serán responsables los propietarios de las edificaciones o instalaciones.

5. Las personas jurídicas serán sancionadas por las infracciones cometidas por sus órganos o agentes y asumirán el coste de las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado y del beneficio derivado de la comisión de la infracción.

Lo primero que salta a la vista es que como en otras ocasiones, que se establece en una norma una pretensión de responsabilidad a autoridades, no se diseña un procedimiento para que sea otra autoridad la que acuerde la apertura del expediente y decida. Y es impensable que estando la misma corporación se abra y resuelva declarándose responsables a los mismos miembros que han cometido la infracción. En la práctica y salvo que se pida su imposición en un proceso judicial con los problemas de legitimación que ello conlleva, se trataría de supuestos tangenciales en los que sólo un concreto facultativo –que no indica que tenga ser funcionario–, o unos pocos miembros de la misma –por supuesto no la mayoría han querido adoptar una resolución contraria al ordenamiento y que constituya una infracción grave o muy grave. En el mejor de los casos se convertirá en la venganza de la nueva Corporación, cuando cambie tras unas elecciones.

Tampoco parece posible que impuesta sanción en base a ese precepto se aplicase el párrafo 5 del artículo que dice: «Las personas jurídicas serán sancionadas por las infracciones cometidas por sus órganos o agentes y asumirán el coste de las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado y del beneficio derivado de la comisión de la infracción». Pues ello conllevaría que fuese la propia Corporación la que hiciese frente a los gastos de reparación y restitución a la legalidad urbanística.

Eso sí en atención al nuevo precepto 277 bis Actuaciones constitutivas de infracción al amparo de título habilitante, que dice que:

1. Si las actividades constitutivas de infracción urbanística se hacen al amparo de un título habilitante o de una orden de ejecución y de acuerdo con sus determinaciones, no se puede imponer ninguna sanción mientras no se anule el acto administrativo que las autoriza. El procedimiento de anulación interrumpe el plazo de prescripción de la infracción cometida.
2. Si la anulación es consecuencia de la del instrumento de planeamiento o de gestión del que sean ejecución o aplicación, no habrá lugar a imposición de sanción alguna a quienes hayan actuado ateniéndose a dichos actos administrativos, salvo que hayan promovido el instrumento anulado mediando dolo, culpa o negligencia grave.

Cualquier medida de este tipo deberá partir de la nulidad de la licencia o título habilitante, o de la licencia del título de planeamiento.

IX. LAS INFRACCIONES LEVES

Existe un adelgazamiento en general de los tipos infractores y una mejora en su redacción.

El art. 274 dice ahora:

Constituyen infracciones administrativas leves y serán sancionadas con multa de seiscientos a seis mil euros:

- a) La realización de actos de parcelación rústica sin licencia o declaración de innecesariedad, cuando fuesen legalizables o tengan escasa entidad. Se ha añadido «o tengan escasa entidad. [Por lo tanto son leves las parcelaciones rústicas ilegalizables de escasa entidad]
- b) La realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo, sin título habilitante, o contraviniendo sus condiciones, cuando tales actos sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico o tengan escasa entidad. [Se ha restringido el ámbito de aplicación de este precepto. Antes era típica cualquier actividad incluida en la ley, ahora sólo habla de actos de edificación o uso del suelo o subsuelo. Y amplía la levedad de la conducta, pues dice que también se incluyen los actos ilegalizables de escasa entidad. Entiendo que cabe perfectamente incluir como infracción leve los antiguos párrafos h), i) y j)¹⁰]
- c) El incumplimiento de las determinaciones de las normas u ordenanzas de edificación, del proyecto de urbanización o de obras ordinarias, cuando tales actos, por su escasa entidad, no constituyan una infracción grave o muy grave. [Es el antiguo párrafo g) pero antes la conducta sólo se daba en aquellos supuestos en que la actuación era legalizable, ahora esta conducta sería impune y sólo cabe incluir como infracción leve cuando aun ilegalizable, no constituye infracción grave o muy grave]
- d) El incumplimiento del deber de conservación de edificaciones, terrenos, urbanizaciones y carteles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, salvo que constituya infracción grave. [Es el antiguo c)]
- e) El incumplimiento por las empresas suministradoras de las obligaciones que les impone esta Ley. [Se ha derogado el párrafo que definía los incumplimientos y que decía: Se entenderán incumplidas tales obligaciones cuando se contraten provisionalmente los suministros sin que conste la obtención de licencia o cuando se contraten definitivamente o se eleve a definitiva su contratación provisional sin que conste la emisión de la certificación técnica acreditativa de la finalización de las obras]
- f) La realización de obras de urbanización compatibles con la ordenación urbanística aplicable sin la previa aprobación, cuando fuera preceptiva, del proyecto de urbanización o de obras ordinarias. [Antes el párrafo f) no hablaba de obras de urbanización, sino de cualquier, se ha restringido la tipificación]
- g) Las acciones u omisiones que retrasen o impidan el ejercicio de las funciones de vigilancia del cumplimiento de la legalidad urbanística. [Se ha rebajado la gravedad de la conducta, antes era grave (art. 275s)]

.....

10 h) La colocación de carteles sin licencia o autorización.

i) La instalación o ubicación sin licencia o autorización de casas móviles e instalaciones similares, provisionales o permanentes, susceptibles de legalización.

j) El cerramiento de fincas sin licencia, si fuere legalizable.

Quedan impunes las conductas tipificadas en el antiguo precepto con las letras e), k), l), m), n) y ñ)¹¹. Quiere decirse que los expedientes no firmes tanto en vía administrativa, como en vía judicial, por efecto de lo dispuesto en el art. 9.3 de la Constitución, han de anularse.

X. LAS INFRACCIONES GRAVES

El art. 275 queda así:

Constituyen infracciones administrativas graves y serán sancionadas con multa de seis mil euros y un céntimo a sesenta mil euros:

a) Los actos de división que incumplan las normas materiales sobre parcelaciones, siempre que no estén tipificados como infracción muy grave. Queda destipificada la infracción leve por actos de parcelación.

b) La realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo, de suficiente entidad y sin título habilitante o incumpliendo sus condiciones, cuando no fuera legalizable por ser contraria al ordenamiento jurídico aplicable y no esté tipificada como infracción muy grave.

c) El incumplimiento de las determinaciones de las normas urbanísticas u ordenanzas de edificación, del proyecto de urbanización o del proyecto de obras ordinarias, cuando la actuación no fuere legalizable, no constituya infracción tipificada como muy grave, y por su entidad, no pueda ser tipificada como leve.

[En este precepto se establece un catálogo de infracciones típicas, incluyendo también parámetros objetivos para determinar cuándo es la infracción grave y cuándo es leve.]

.....

- 11 e) La realización de parcelaciones urbanísticas que, no contraviniendo el planeamiento, se lleven a cabo sin licencia o sin los correspondientes proyectos de reparcelación definitivamente aprobados.
- k) La vulneración de las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación urbanística cuando la infracción no estuviera calificada legalmente de modo más grave.
- l) La no retirada en el plazo requerido por la Administración de los materiales o medios de ejecución de obras.
- m) La publicidad dirigida a vender o adjudicar parcelas o edificaciones antes de la aprobación del planeamiento de desarrollo más específico, o realizada en contra de las determinaciones de éste.
- n) El incumplimiento por la junta de compensación o el urbanizador de sus compromisos, cuando se subsane en el plazo establecido en el primer requerimiento de la Administración.
- ñ) Los incumplimientos en materia de gestión, cuando se subsanen en el plazo establecido en el primer requerimiento de la Administración.

En particular, se considerarán graves:

- 1.^a La ejecución de edificaciones sobre una parcela excediéndose de la edificabilidad o las condiciones de volumen determinados en el instrumento de planeamiento en más de un diez por ciento. [Es el párrafo c) pero con la mejora consistente en un parámetro para diferencias leves y graves]
 - 2.^a La edificación de sótanos, semisótanos, áticos o entreplantas habitables, no autorizables conforme al planeamiento de aplicación. [Es el antiguo párrafo k) pero antes era típico cualquier uso no permitido y ahora sólo es típico el uso habitable no autorizado por el Plan]
 - 3.^a La ejecución de edificaciones sobre una parcela excediéndose de la altura máxima determinada por el instrumento de planeamiento en más de un diez por ciento. [Es el párrafo l) y también se establece el parámetro del 10 %, para distinguir grave del leve]
 - 4.^a La ejecución de edificaciones en parcelas cuya superficie sea inferior a la establecida como mínima edificable en el instrumento de planeamiento. [Recoge aquí el antiguo párrafo m) pero se indica que el mínimo edificable debe estar señalado en el instrumento de planeamiento]
 - 5.^a El incumplimiento de la normativa urbanística sobre distancias de las edificaciones entre sí y en relación con las vías públicas, espacios libres y linderos. [Es el e)]
 - 6.^a El incumplimiento de las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas contenidas en las ordenanzas urbanísticas y de edificación. [Es el párrafo r)]
- d) El incumplimiento del deber de conservación de edificaciones, terrenos, urbanizaciones y carteles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, cuando el grado de deterioro supere la cuarta parte del valor al que se refiere el artículo 251.3. [Es el g)]
- e) La ejecución de obras de consolidación, aumento de volumen y modernización en edificaciones calificadas como fuera de ordenación o en edificaciones ilegales que se encuentren en la situación urbanística contemplada en el artículo 266.4 de esta Ley. [Coincide con el antiguo párrafo e)]
- f) Las talas y los abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda, parque y aquellos ejemplares aislados que por sus características específicas posean un interés botánico o ambiental. [Es el i)]
- g) La realización de construcciones que menoscaben gravemente la belleza, armonía o visión del paisaje natural, rural o urbano. [Es el f)]
- h) El incumplimiento de la orden de paralización y de las demás medidas cautelares que pudieran imponerse para evitar la consolidación de la actuación ilegal como consecuencia de la ejecución de actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo realizados sin título habilitante de naturaleza urbanística o incumpliendo sus condiciones. [Es el punto q) pero ahora no se hace mención al plazo de 72 horas, ni se habla de imponer en grado máximo al tercer requerimiento, ni de remitir al Ministerio Fiscal]
- i) El derribo de edificaciones objeto de protección especial conforme al instrumento de planeamiento general o de desarrollo urbanístico que sea de aplicación. [Era la infracción muy grave del art. 276 i)]

j) La infracción de las normas reguladoras de las transmisiones afectadas por los derechos de adquisición preferente de la Administración establecidas en esta Ley. [Era la infracción muy grave del art. 276.j)]

Quedan impunes las infracciones j) n), ñ), o) y p), con las consecuencias ya vistas¹².

XI. LAS INFRACCIONES MUY GRAVES

Y por último el art. 276 establece sólo tres infracciones muy graves, que corresponden a los mismos párrafos del anterior precepto y dice:

Constituyen infracciones administrativas muy graves y serán sancionadas con multa de sesenta mil euros y un céntimo a trescientos mil euros:

a) La realización de parcelaciones urbanísticas en suelo urbanizable no delimitado y en suelo no urbanizable cuando pudieran dar lugar a la constitución de un núcleo de población.

b) La realización de obras de urbanización y de ejecución del planeamiento incompatibles con la ordenación urbanística aplicable sin la previa aprobación, cuando fuera preceptiva, del instrumento de planeamiento, proyecto de urbanización o de obras ordinarias preciso.

c) La realización de parcelaciones urbanísticas u otros actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, cuando afecten a superficies destinadas a dominio público, sistema general o local de espacios libres o equipamientos, suelo no urbanizable especial o bienes protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico.

El párrafo f) queda impune, con las consecuencias ya reiteradas.

En Zaragoza, a 28 de enero de 2014

.....

12 j) El incumplimiento de los plazos de ejecución del planeamiento y la edificación.

n) La realización de construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico-histórico, arqueológico, típico o tradicional que, infringiendo la correspondiente normativa jurídica de protección, quebrante la armonía del grupo, o cuando produzcan el mismo efecto en relación con algún edificio de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.

ñ) El incumplimiento por la junta de compensación o el urbanizador de sus compromisos, cuando no se subsane en el plazo otorgado en el primer requerimiento de la Administración, salvo que constituya infracción muy grave.

o) Los incumplimientos en materia de gestión, cuando no se subsane en el plazo otorgado en el primer requerimiento de la Administración.

p) La falta de ejecución de las licencias municipales en los plazos señalados por las mismas.