

A SUSPENSIÓN DAS LICENCIAS COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DA LEGALIDADE URBANÍSTICA NA LEI DO SOLO DE GALICIA

Javier Álvarez Barbeito

Director provincial do INEM. A Coruña

Pablo González Mariñas

Profesor titular de dereito administrativo
Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

A Sentencia do Tribunal Constitucional 61/1997, do 20 de marzo, dictada con ocasión dos recursos de inconstitucionalidade presentados por diversas comunidades autónomas contra a lexislación urbanística estatal, eliminou un prolongado período de incerteza en relación coa lexislación urbanística común e, como consecuencia do mesmo fallo, abriuse un período con outro tipo de incerteza: a de cómo queda a ordenación urbanística tras ela. O contido dispositivo da sentenza comporta a eliminación total ou parcial de practicamente as dúas terceiras partes do Texto refundido da Lei do solo do 1992, e causa a lóxica preocupación entre autoridades, operadores urbanísticos e cidadáns en xeral. Non é de estrañar, pois, que as comunidades autónomas –entre elas Galicia–, que segundo esta sentenza quedan como únicas entidades constitucionalmente competentes na materia, estean acelerando distintas iniciativas lexislativas co fin de suplir, nos seus respectivos territorios, a ordenación anulada¹.

¹ De ASÍS ROIG, Agustín, *Legislación del suelo: Análisis comparativo*, Madrid, 1997, páx. 5.

Polo que á materia obxecto de estudio se refire é preciso facer historia e observar como as posicións respecto dun aspecto da protección da legalidade urbanística crucial, como é a potestade de suspensión das licencias urbanísticas, foron sensiblemente cambiantes co paso do tempo. Con anterioridade á aprobación do Real decreto 1346/1976, do 9 de abril, polo que se aproba a Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana (en adiante LS), certos sectores doutriniais defendían, como un medio de reacción contra as licencias ilegais, a suspensión do seu outorgamento, con posterior intervención da xurisdicción contencioso-administrativa polo procedemento previsto no artigo 118 da LXCA para a suspensión de acordos das corporacións locais por infracción manifesta das leis. Considerábase que este sistema ofrecía diversas vantaxes: permitía a intervención dun órgano non colexiado (que relativizaría a urxencia con que estes supostos deberían ser tratados); respectaría a autonomía municipal, por canto o coñecemento do asunto e a súa resolución definitiva se difería á xurisdicción, e resultaría áxil sempre e cando se establecese a obriga das corporacións locais de comunica-lo outorgamento de licencias –en forma similar á que se regulara no Regulamento da área metropolitana de Madrid, logo estendida á área metropolitana de Barcelona–. Coa aplicación deste sistema lograríase, ademais, impedir prexuízos importantes para a realización das obras, porque a licencia se suspendería normalmente antes de comezalas ou cando estivesen a penas iniciadas. Sen embargo, este sistema de control da actuación das corporacións locais presenta na práctica grandes dificultades, entre elas un importante incremento do aparato burocrático, posto que unha análise áxil e eficaz das licencias comunicadas provocaría unha duplicidade dos servizos encargados de verificala súa lexitimidade.

A experiencia indicou o camiño que hai que seguir, que se plasmou na letra da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana do 1976 (Real decreto 1346/1976, do 9 de abril), teor que, con lixeiras modificacións, permanece no artigo 178 da Lei 1/97, do 24 de marzo, do solo de Galicia (en adiante LSG).

2. Natureza xurídica da suspensión das licencias

A suspensión dos efectos das licencias constitúe un mecanismo de reacción moi distinto ó da suspensión de obras, aínda que leve consigo, de igual modo, a paralización dos traballos. Esta suspensión que agora estudiamos non é de actos materiais, senón de actos xurídicos, e provoca a perda por parte destes da eficacia ou da executividade de que gozan en virtude da presunción de lexitimidade propia dos actos administrativos. A suspensión actúa non só como medida estrictamente cautelar, senón

tamén como acto administrativo que fai posible a revisión xudicial (Sentencia do TS do 24 de abril do 1987, Arzdi. 4758) e que está sometido, ademais, á condición resolutoria da efectiva sumisión, nun prazo fixo –tres días–, da cuestión ó tribunal competente, mediante traslado directo a este do expediente instruído. Os efectos suspensivos duran ata que o tribunal dicte sentenza.

3. Requisitos para a súa aplicación

3.1. Requisitos subxectivos

A. Autoridades que poden acorda-la suspensión

O alcalde, segundo o disposto no artigo 178.1 da LSG, disporá a suspensión dunha licenza ou orde de execución e, conseguintemente, a paralización inmediata das obras iniciadas ó seu abeiro cando o contido dos ditos actos constituía manifestamente unha infracción urbanística grave ou moi grave². Con respecto a isto a Sentencia do TS do 19 de outubro do 1988 (Arzdi. 7860) estimou a falta de lexitimación para estes efectos da Xerencia Municipal de Urbanismo, e considerou a estricta literalidade dos preceptos da LS e da Lei xurisdiccional. En consecuencia, a facultade que se lle outorga ó alcalde para dispoñe-la suspensión dos efectos dunha licenza, cando o contido desta constituía manifestamente unha infracción urbanística grave ou moi grave, debe estimarse vixente, sen que para iso constituía un obstáculo o que dispoñen os artigos 65 e 66 da LBRL, pois a xurisprudencia constitucional estableceu reiteradamente que as comunidades autónomas carecen de competencia para suspende-los acordos das corporacións locais en materia de urbanismo (STS do 16 de febreiro do 1993.- Relator: Sr. De Oro Pulido López. *La Ley*, 1993-2, 575).

² “Non impide que o alcalde exercite a súa potestade de suspensión dunha licenza que gravemente infrinxa o ordenamento urbanístico, a circunstancia de que esta fose concedida pola Comisión Provincial de Urbanismo e non polo concello que aquel preside”. (STS do 22 de xaneiro do 1988.- Relator Sr. Reyes Monterreal. *LA LEY*, 1988-2, 820).

“O feito de que se acordase a suspensión dos efectos dunha licenza de obras nunha sesión da Comisión Municipal Permanente non supón alteración substancial da competencia atribuída ó alcalde polo artigo 186 da LS e 34 do Regulamento de disciplina urbanística, na medida en que non conste o seu voto adverso”. (STS do 25 de outubro do 1982.- Relator: Sr. Díaz Eimil. *RAJ*, 1982, 6429).

“A competencia do alcalde para decreta-la suspensión dos efectos da licenza de obras para a construción dun edificio non se ve minguada nin anulada polo feito de ser exercida asumindo total e absolutamente o acordo do Pleno da Corporación Local” (STS do 25 de outubro do 1982.- Relator: Sr. Gutiérrez de Juana. *RAJ*, 1982, 6428).

Ó fío da determinación da autoridade competente para acorda-la suspensión, suscítase unha cuestión de interese relativa á posibilidade de que aquela potestade poida resultar delegable. A iso alude o artigo 21.3 da LBRL e os artigos 43 e 114^a 118 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das corporacións locais. De acordo con estes o alcalde pode delega-lo exercicio das súas atribucións a excepción da convocatoria e presidencia das sesións do Pleno e da Comisión de Goberno, así como as enumeradas nos apartados a), e), g), i), j) –non referidas á potestade de suspensión da eficacia das licencias– do número 1 do artigo citado.

Se temos en conta a facultade conferida á autoridade municipal para dispoñe-la suspensión dunha licenza non resulta banal reproducilo vello, pero non por iso menos interesante, debate do control da dita facultade por órganos estatais ou comunitarios.

De acordo coa nosa Carta magna, o lexislador desenvolveu un réxime local (Lei de bases de réxime local –en adiante LBRL–) axustado á nova orde constitucional, a incidencia da cal no ámbito urbanístico tivo particular relevancia respecto das facultades de suspensión por parte das comunidades autónomas dos efectos das licencias ou ordes de execución acordadas polos concellos nos supostos previstos no artigo 186 da LS. Deste modo, e respecto do que aquí nos interesa, encontrámonos cunha lei que trata o implícito mandato constitucional de desenvolve-la garantía da autonomía constitucional, tal como anunciara o Tribunal Constitucional, o que lle outorga unha posición de superioridade que o leva a afirma-la súa imposición á lexislación sectorial. E por outra parte, este especial status de superioridade no ordenamento xurídico vénlle outorgado non por tratarse dun especial tipo de lei senón pola súa especial “función ordinamental”³.

Coa aprobación da LBRL, e tendo en conta esa función ordinamental de desenvolvemento da garantía constitucional da autonomía local, os argumentos que tradicionalmente mativera a vixencia da facultade de suspensión directa perderon toda a súa forza e virtualidade. En primeiro lugar, non se pode alegar, en defensa da súa vixencia, a non inclusión do artigo no Decreto 3183/1981, por canto este era consecuencia da Lei 40/1981⁴, para o que o réxime de control dos actos das corporacións lo-

³ PEMÁN GAVÍN, Ignacio, A Lei 7/1985, do 2 de abril, regulamentadora das bases do réxime local. A súa incidencia sobre a facultade de suspensión dos actos das corporacións locais en materia urbanística. *RDU* n.º. 111, páx. 83.

⁴ Esta lei estableceu un novo réxime xurídico de control dos actos e acordos administrativos das corporacións locais. En concreto, o seu artigo 8 recolle como suposto típico obxecto de control os actos e acordos das corporacións locais que constitúan infracción das leis e que afecten directamente a materias da competencia do Estado.

cais foi substituído pola vixente LBRL, logo de levar a cabo unha modificación no procedemento que supón o dito control de legalidade. Esta modificación incidiu de maneira decisiva na facultade de suspensión xa que a nova regulamentación non só non a contempla, senón que expresamente exclúe a suspensión administrativa dos acordos das administracións locais sometidos ó control da legalidade por outras administracións. Nesta liña, o Tribunal Constitucional pon de manifesto tanto a súa vontade de excluír expresamente a dita facultade como de romper de maneira definitiva co sistema imposto pola Lei 40/1981. Tampouco se pode seguir mantendo que estamos ante un suposto especial respecto do réxime común de control dos actos das corporacións locais, e iso polo evidente carácter globalizador da LBRL e de imposición sobre os particularismos das lexislacións sectoriais. Do mesmo modo, non resulta plausible argumentalo criterio da especialidade das leis, en virtude da cal unha lei xeral –LBRL– non derroga unha especial –LS–, e iso porque a LBRL, como xa indicabamos anteriormente, desenvolve unha función de ordenación básica dotada dunha forza prevalente na materia desenvolta. De aí que a existencia dun procedemento especial de control situado nunha lei especial –como a do solo– non ampara a súa aplicación en modo ningún.

En canto á incidencia que tivo a regulamentación da LBRL sobre a facultade de suspensión recollida en textos legais de determinadas comunidades autónomas, é evidente que a configuración dos aspectos esenciais que a súa regulamentación adquire, en relación cos ordenamentos autonómicos, é o carácter de norma básica. Entre eses aspectos está o sistema de control establecido de acordo co criterio previsto polo Tribunal Constitucional na Sentencia 27/1987, do 27 de febreiro; segundo este “os límites do control administrativo de legalidade dos entes locais... constitúen un elemento esencial da dita garantía constitucional”. É por iso que as medidas que establezan as comunidades autónomas respecto do control dos actos das corporacións locais deben respecta-lo sistema descrito, xa que configura as bases mesmas do réxime xurídico das administracións públicas e o límite máis alá do cal non poden moverse as comunidades autónomas no exercicio das súas competencias.

B. Interesados: incoación do procedemento

A suspensión dos efectos dunha licencia ou orde de execución que constitúa unha infracción urbanística manifesta e grave ou moi grave ten por finalidade a observancia da lexislación e o planeamento vixente. Con ese obxectivo o artigo 304 do R.D-L 1/1992, do 26 de xuño, polo que se aproba o Texto refundido da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana (en adiante, TRLS) consagra o carácter público da acción para esixirles ós órganos administrativos e ós tribunais contencioso-administrativos a observancia da lexislación urbanística e dos plans, programas, proxectos,

normas e ordenanzas. Sen embargo, ¿iso supón que se deba recoñecer lexitimación para instar á suspensión dunha licencia a quen o considere oportuno?. A resposta ha de ser necesariamente negativa. A propia natureza do procedemento –idéntica á prevista no artigo 103 da LRPAC– indícanos que os interesados poden, evidentemente, como titulares da acción pública, reaccionar fronte ós actos que conculcan as normas urbanísticas. E, dentro dos correspondentes procedementos, instando a suspensión dentro dos prazos establecidos de modo preceptivo para o efecto aínda non obriga ó órgano competente a levalo á práctica. Diversas sentencias do Tribunal Supremo abordan este tema consagrando esta doutrina. Así podemos observalo con ocasión da Sentencia do 18 de febreiro do 1986 (relativa ó ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia):

“Que respecto da segunda desas peticións feitas en vía administrativa e deducida polo caso de que si se axustasen as obras de autos ás licencias, entón estas últimas serían nulas, pero pedíase que o alcalde fixera uso da facultade de declara-la suspensión dos efectos de tales licencias e remitira o expediente a esa sala, hai que sinalar que esa disposición contida no artigo 186 da Lei do solo, se ben está redactada en sentido imperativo, non pode menos que interpretarse, ó ser unha medida cautelar integrada nas actuacións de oficio, como derivada do suposto de que o alcalde pense que a obra constitúe unha infracción urbanística grave, pero ó non concordar con iso o interesado, non pode obrigar á autoridade de mención a facer uso desa facultade, senón que o propio precepto o único que ofrece ante a posibilidade do alcalde é a intervención do gobernador civil –hoxe a Xunta de Galicia en virtude do traspaso de competencias operado polo Real decreto do 26 de xaneiro de 1979-; en todo caso, o que o particular pode facer é recorrer-lo outorgamento da licencia perante a Corporación municipal, e, de non obter éxito, perante a Sala do Contencioso-Administrativo na forma ordinaria para pedi-la anulación da licencia pola devandita infracción urbanística grave; así pois, non se pode obrigar ó alcalde a que realice o exercicio desta facultade, sen prexuízo de que este poida incurrir en responsabilidades doutra orde a que houbese lugar polo non uso da mesma se iso se debese á malicia ou ó abandono inescusable”.

3.2. Requisitos obxectivos

A. *Obxecto da suspensión: a licencia ou a orde de execución*

Resulta obvio que o artigo 178.1 LSG faculta ó alcalde, unicamente, para suspende-las licencias e as ordes de execución. Deste xeito a suspensión só cabe respecto das licencias a que se refire o artigo 168 LSG ou respecto das ordes de execución previstas nos artigos 170 e 171 da LSG⁵. Non

⁵ Sentencia do 4 de febreiro do 1997.- Relator: Sr. Garzón Herrero. LA LEY, 1997, 3757.

obstante, cómpre precisar que non tódalas licencias ou ordes de execución serán susceptibles de suspensión, senón tan só aquelas que amparen obras que estean en proceso de execución; do contrario entraríamos de cheo noutra figura de control da legalidade urbanística, cal é a revisión, prevista no artigo 179 da LSG:

“A facultade de suspensión regulamentada no artigo 186 LS vén determinada pola execución dunhas obras amparadas nunha licencia que contradí grave e manifestamente o ordenamento urbanístico, e en tanto se executen as obras a autoridade gobernativa pode proceder á suspensión do acordo municipal polo que se outorga a licencia, e á paralización das obras; o artigo 224 está destinado a aqueles acordos municipais que non gardan relación con licencias de obras pois, para esta regulaméntase o procedemento de suspensión do artigo 186 mentres se estean a executar, e se xa estiveran rematadas arbitrarse o procedemento de anulación” (STS do 2 de febreiro do 1981.- Relator: Sr. Medina Balsameda. RAJ, 1981, 439).

B. *Esixencia de infracción grave ou moi grave e manifesta*

Dado que as esixencias descritas son claramente individualizables, analizaremos cada unha delas considerada en si mesma para posteriormente centrarnos no estudio da imprescindible e íntima conexión mutua.

O primeiro dos requisitos mencionados fai referencia á necesidade de que o contido da licencia ou da orde de execución ha de constituír unha manifesta infracción urbanística grave ou moi grave. Terán, en principio, carácter de graves ou moi graves –di o artigo 182 LSG (artigo 226.2 da LS) as infraccións que constituían incumprimento das normas relativas a: a) parcelamentos, b) aproveitamento urbanístico, c) uso de solo, d) altura, volume e situación das edificacións, e e) ocupación permitida da superficie das parcelas. Non obstante, tal categorización debe temperarse co disposto no artigo 54.3 do R.D. 2187/1978, do 23 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística (en adiante, RDU), segundo o cal se excepcionarán os supostos nos que no expediente sancionador se demostre a escasa entidade do dano producido ós intereses xerais, ou do risco creado en relación con estes. A xurisprudencia do Tribunal Supremo recorre, para a cualificación de infracción urbanística grave, ós artigos 226 LS (homólogo do 182 LSG) e 54.2 do RDU, e así podemos observalo na doutrina citada a continuación:

“A infracción é grave (ou moi grave) e manifesta cando se outorga licencia de obras para un edificio de baixos e catro plantas en poboación que ca-

“A medida cautelar prevista no artigo 186 do TRLS non esixe máis procedemento que o de constatar que o contido dunha licencia municipal de obras constitúe manifestamente unha infracción urbanística grave. Advertida tal circunstancia, os trámites que hai que seguir cingúense a adopta-lo pertinente acordo e a dar traslado no prazo perentorio previsto no citado precepto á Sala do Contencioso-Administrativo...”.

rece de plan xeral e de normas urbanísticas, porque o outorgamento se opón de modo frontal e evidente ó artigo 74 da LS, que para eses casos establece unha limitación de alturas a só tres plantas en total" (S. do 19 de xuño de 1979 -Arzdi. 2946-), "así como cando, en xeral, se produce unha extralimitación nas alturas permitidas ou un exceso de volume" (S. do 18 de febreiro do 1980 -Arzdi. 736-).

"Nos supostos de infracción urbanística grave, o uso das facultades de suspensión por parte dos órganos administrativos ós que se atribúe pode actuarse -calquera que sexa a data do acto-licencia- durante o período de execución das obras, ante a non fixación de límite ningún no artigo 186 da LS e a non aplicación do prazo do ano previsto en xeral polo artigo 224 da propia lei, polo que non se pode falar de prescrición da acción nin de aplicación retroactiva da LRS" (S. do 19 de xuño do 1979 -Arzdi. 2739-).

"Os artigos 184 TRLS e 29 R.D. 2187/1978, do 23 de xuño, determinan taxativamente que cando os actos de uso do solo dos artigos 178 TRLS e 1 R.D. 2178/1978, respectivamente, se efectúan sen licencia, o alcalde disporá a suspensión inmediata de tales actos de uso do solo, e deberá solicitar licencia o interesado no prazo de 2 meses desde a notificación da suspensión, de tal modo que transcorrido ese prazo sen que se instase a licencia, o concello procederá a impedir definitivamente os usos ós que dera lugar" (Sentencia do 20 de marzo do 1996.- Relator: Sr. Sanz Bayón. LA LEY, 1996, 6876)

Respecto do segundo dos requisitos esixidos, preguntámonos qué características debe reuni-la actuación ou a omisión realizada para recibir-la cualificación de infracción grave ou moi grave "manifesta". O propio RDU definía (derrogouse o artigo 54.2 por mor do R.D. 304/1993, do 26 de febreiro) as infraccións graves (neste caso tamén as moi graves) como accións ou omisións que, ó quebranta-lo ordenamento urbanístico, afectan ós bens e intereses protexidos por este, causándolles un dano directo e de importancia ou creando un risco certo e igualmente importante (art. 54.2). Nesta liña, descubrimos unha xurisprudencia moi abundante sobre esta materia, na cal se esixe que a infracción non sexa deducida de interpretacións, senón evidente e indiscutible normalmente, de sorte que se descubra pola mera confrontación do acto administrativo (neste caso, a licencia e orde de execución) coa norma legal ou, por suposto, co Plan de ordenación aprobado en virtude da mesma, ou, o que é o mesmo, que, por ser patente ou notoria, para apreciala non haxa que acudir a interpretacións analóxicas ou a intrincados e prolixos razoamentos xurídicos, senón que, polo contrario, baste o simple enfrontamento do texto do acordo co teor literal das normas incumpridas, sen necesidade de consumir esforzos interpretativos. Na mesma liña, o Consello de Estado sinalou que o carácter manifesto da infracción supón que, unha vez advertida e sinalada, pode considerarse inequívoca e evidente.

Como indicabamos anteriormente, existe unha líña xurisprudencial moi clara sobre este tema, que se plasma en sentencias como as que a continuación se indican:

“É preciso que a licencia municipal concedida infrinxa de forma manifesta a normativa urbanística aplicable, é dicir, que a infracción non se presente como dubidosa, opinable ou discutible, senón, polo contrario –como declarou esta sala, entre outras, nas sentencias do 24 de maio e do 28 de xuño de 1978, do 29 de outubro de 1979, do 18 de febreiro de 1980, etc.–, dunha maneira patente e inequívoca, apreciable sen necesidade de ningún esforzo interpretativo ou esexético, senón derivada da súa natural e directa oposición á norma urbanística sen posibilidade dunha alternativa de interpretación que leve a conclusión distinta” (Sentencia do 24 de maio de 1982.- Relator: Sr. Santaolaya).

“Dos artigos 186 TRLS e 34 R.D. 2187/1978, do 23 de xuño, dedúcese que é preciso que os actos administrativos constitúan unha infracción manifesta e grave, o que implica a necesidade de que, para estimar esa transgresión, o contido do acto polo que se conceda a licencia constituía unha das infraccións contempladas no artigo 226 do TRLS e de que a ilegalidade dos actos suspendidos sexa inequívoca e notoria, isto é, que para que poida ser apreciada non sexa preciso acudir a interpretacións analóxicas ou intrincados e prolixos razoamentos xurídicos, senón que, polo contrario, baste o simple enfrontamento do acordo co literal das normas incumpridas, o que se traduce, pola necesidade de cohonesta-las esixencias da integridade da legalidade urbanística coas do principio de seguridade xurídica presentes na situación de quen someteu a súa pretensión de exercita-lo *ius variandi* ó control previo administrativo e obtivo a preceptiva autorización, na esixencia da gravidade da infracción urbanística, que coincida coa tipificación das infraccións graves dos artigos 226 do TRLS e 54.3 do RDU, de que se trate de actos de edificación ou usos do solo amparados en licencia, e de que a infracción sexa manifesta, no senso de notoria, patente, inequívoca e apreciable sen necesidade de consumir esforzos interpretativos ou enerxéticos” (Sentencia do 20 de decembro de 1989.- Relator: Sr. González Navarro. *La Ley*, 1990-2, 807).

Segundo Clavero, a xa dubidosa fronteira existente entre a ilegalidade manifesta e a non manifesta, que nace da confrontación dun acto coa lei, faise máis problemática cando se trata de confronta-lo acto co plan, porque este se compón de infinidade de documentos técnicos, moitos non publicados, polo que dicir cando unha licencia contén manifestamente unha infracción non é algo tan fácil, nin iso salta á vista da mesma forma como ocorre cando a confrontación se produce entre o acto e a lei. Para determinar se a infracción é ou non manifesta non basta coa pericia dun xurista; necesítase tamén a dun experto en planeamento (arquitecto ou urbanista).

3.3. Requisitos da actividade: Prazo e condicións

O artigo 178 da LSG establece que “o alcalde disporá a suspensión dos efectos dunha licencia ou orde de execución e, conseguintemente, a *paralización das obras iniciadas baixo o seu amparo...*”. En consecuencia, a facultade de suspensión poderá exercitarse en tanto as obras estean executándose. Doutra banda, o órgano competente –o alcalde– mal podería suspender os efectos dunha licencia e dispoñer a paralización dunhas obras cando os efectos daquela se materializaron na total execución daquelas. Tanto é así que a adopción de medidas fronte ás obras xa executadas non poderían entenderse segundo o artigo 178 da LSG, senón que entrarían de cheo no ámbito da revisión dos actos administrativos –a licencia– prevista no artigo 179 da LSG.

O acordo de suspensión sómese a determinadas condicións, as cales deberán ser cumpridas de xeito ineludible: deberá darse traslado “no prazo de tres días... á Sala do Contencioso-Administrativo competente para os efectos previstos nos números 2 e seguintes do artigo 118 da LX”. De non facelo así as consecuencias que se desprenderán de tal proceder serán as seguintes:

■ Non será posible o traslado do acordo de suspensión nun momento posterior, dado o carácter fatal dos prazos no ámbito do dereito público.

■ Dado que o traslado á xurisdicción contencioso-administrativa opera como unha condición, se non se efectúa no prazo sinalado a suspensión acordada quedará sen efecto.

A xurisprudencia mostrou unha liña sen fisuras neste aspecto concreto. Unha mostra diso constitúeno as sentencias do 9 de marzo e do 24 de outubro de 1960; do 28 de maio de 1980; do 23 de xaneiro de 1984, ou as do 3 de maio de 1990, do 5 de abril de 1991 e do 25 de setembro de 1995:

“O presuposto procesual, non cumprido no caso condicionante, *ministerio legis* do nacemento válido do recurso, vén determinado polo feito de que a potestade exercitada polo xerente municipal de Urbanismo, o é pero a invocación do autorizado no artigo 186.3 do TRLS, en relación co establecido no artigo 118.3 da LXCA, polo que, conforme a esta normativa, a autoridade que acordou a suspensión do acto de prórroga de licencia, o xerente, ten que proceder, no prazo de 3 días a dar traslado directo do dito acordo á Sala do Contencioso-Administrativo competente, trámite omitido neste caso, posto que o proceso xurdiu pola comparecencia do particular afectado polo acordo do repetido xerente, ó serlle notificado, dispoñendo tal suspensión” (Sentencia do 3 de maio de 1990. Relator: Sr. Martín del Burgo Marchán. *La Ley*, 1990, 1268).

“Dado o carácter inderrogable do prazo de 3 días a que se refiren os artigos 186.3 do TRLS e 34.4 do R.D. 2187/1978, do 23 de xuño, as consecuencias derivadas do transcurso deste sen que se dera o traslado directo do acordo de suspensión á Sala do Contencioso-Administrativo competente, evidentemente, han de ser, por unha banda, a de non ser posible dar

traslado despois do acordo de suspensión, tendo en conta o carácter fatal dos prazos no campo do dereito público, e, por outra, como o de poñer en coñecemento da sala competente a suspensión que opera como unha condición no senso técnico delas, ó non darse conta no prazo sinalado, queda sen efecto a suspensión acordada" (Sentencia do 5 de abril de 1991.- Relator: Sr. Barrio Iglesias. *La Ley* 1991, 3999).

"O prazo de 3 días, que marca o artigo 186.3 do TRLS, de que dispón o alcalde para darlle traslado directo á Sala do Contencioso-Administrativo da resolución ou acordo de suspensión dos efectos dunha licenza, e paralización inmediata das obras iniciadas ó seu amparo, cando tal licenza constitúe manifestamente unha infracción urbanística grave, é un prazo fatal e improrrogable, de imperativa vixencia, prazo de caducidade para a que a inobservancia priva de efectos á suspensión de que se trate, excluindo o pronunciamento sobre a existencia da infracción; xa que esta, posta en coñecemento, ou traslado, opera como unha condición, ou carga en sentido técnico, que o devandito artigo lle impón ó alcalde que actúa en defensa da legalidade urbanística" (Sentencia do 25 de setembro de 1995.- Relator: Sr. Esteban Álamo. *La Ley*, 1995, 9196)

4. Procedemento administrativo

4.1. Fase de iniciación:

Cando analizabamo-lo papel que xogaban os interesados no procedemento de suspensión dos efectos das licencias urbanísticas, resultaba evidente que, ó confiarse ós órganos xurisdiccionais a decisión final acerca da lexitimidade do acordo adoptado, non se establece trámite ningún no que aqueles xoguen un papel preponderante. De feito, dado que a natureza do acordo adoptado responde ó dobre significado que representa a necesidade de harmonizar as esixencias do principio de eficacia da actuación administrativa e as do principio de seguridade xurídica é polo que o protagonismo do interesado é tan reducido que nin siquiera cabe a súa participación a través do trámite de audiencia. As razóns son evidentes, a medida adoptada é simplemente cautelar, e difírese ós órganos xurisdiccionais a decisión definitiva sobre a súa lexitimidade; polo tanto, será ante eles cando caiba a intervención do interesado actuando tódolos mecanismos de defensa procesual que considere oportunos. Estamos, polo tanto, ante un procedemento que se inicia de oficio, e no que non se poderá obrigar ó órgano competente para incoalo para facer uso da facultade que lle confire a legalidade vixente. Non obstante, iso non implica que o procedemento unicamente se incoe por propia iniciativa, senón que tamén será posible en virtude de moción razoada dos subordinados ou denuncia, así como a instancia do concello. Unha consecuencia lóxica do disposto anteriormente será a inoperancia de calquera recurso que se interpoña fronte á denegación de iniciación deste procedemento:

“Dos artigos 184 ó 188 TRLS árbitranse unha serie de instrumentos para que os concellos impidan as obras e as licencias ilegais. Os cidadáns poden solicita-la adopción de tales medidas e non está legalmente excluída a posibilidade de recorrer contra a súa denegación, pero nalgúns supostos tal posibilidade sería procesualmente inoperante; así ocorre no caso do artigo 186 do TRLS, pois carece de sentido instar un recurso para que se condene á alcaldía a unhas medidas que suporían un proceso posterior, ademais dun proceso ordinario para que se tramite despois outro abreviado. Por outra parte, as medidas do artigo 186 só poden adoptarse durante a realización das obras, unha circunstancia que tampouco propicia a interposición dun recurso ordinario e previo” (Sentencia do 15 de maio de 1995.- Relator: Sr. Nabal Recio. *La Ley*, 1995, 96).

4.2. Fase de instrucción:

Sabemos –polas razóns apuntadas ó longo deste traballo– que, se ben o procedemento incoado para a adopción do acordo de suspensión é sumario, non é menos certo que resulta absolutamente imprescindible a existencia dunha mínima instrucción, co fin de verifica-la concorrencia dos requisitos esixidos polo artigo 178 da LSG: infracción urbanística manifesta e grave ou moi grave. Sinxelamente, a potestade suspensiva atribuída ó alcalde polos artigos 54 e 56 do R.D. 2187/1978, do 23 de xuño e 178 da LSG (Sentencia do 20 de decembro de 1989.- Relator: Sr. González Navarro, *La Ley*, 807) presenta dous aspectos intimamente ligados e que se desenvolven en dous momentos distintos. Dun lado, implica unha cesación da eficacia de licencia, aínda que pode resultar provisional, con mingua da executividade característica do acto administrativo, e doutra parte determina o traslado do acordo de suspensión á Sala do Contencioso-Administrativo cunha pretensión de anulación da licencia que abre un proceso co que se aspira a eliminar do mundo do dereito un acto declarativo de dereitos que constitúe unha creba da regra xeral de irrevogabilidade dos ditos actos. En canto á doutrina da carga da proba, elaborada sobre a base do art. 1214 CC, pode resumirse indicando que cada parte ha de proba-lo suposto de feito da norma, as consecuencias xurídicas do cal invoca ó seu favor, polo que ha de ser a Administración a que soporte a carga da proba da infracción urbanística manifestamente grave ou moi grave, carga que se intensifica se se toman en conta as características excepcionais da potestade prevista no mencionado artigo 178 da LSG, que reclama unha rigorosa esixencia dos elementos que integran a súa causa ou presuposto de feito. É evidente, pois, que a Administración actuante debe desenvolver unha actividade instructora que lle permita configura-lo soporte argumental que faga prosperar ante a xurisdicción contencioso-administrativa o acordo adoptado e impida o levantamento da suspensión adoptada.

4.3. Fase de terminación

Do mesmo xeito que calquera outra resolución, o acordo de suspensión deberá motivarse e dispoñer-la suspensión dos efectos da licencia ou orde de execución e a conseguinte paralización das obras. Así mesmo, notificaráselles o acordo adoptado –con citación persoal– ós titulares dos dereitos derivados de actos obxecto de suspensión, notificación que deberá conter:

■ O texto íntegro do acto. En especial detallaranse as obras que resultan afectadas pola paralización e os motivos polos cales se produce a suspensión.

■ Como tivemos ocasión de comprobar, o acordo non é recorrible, razón pola cal a notificación indicará a súa remisión á Sala do Contencioso-Administrativo, para os efectos previstos no artigo 118 da LX.

5. Intervención da xurisdicción contencioso-administrativa

En todo caso –di o artigo 178.2 da LSG– o alcalde procederá, no prazo de tres días, a dar traslado directo do dito acordo á Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia para os efectos previstos no artigo 118 da LXCA. A LSG remítese aquí a un procedemento especial que, como puxo de relevo Entrena, se caracteriza pola súa celeridade, co obxecto de eliminar canto antes a situación de indeterminación provocada polo acordo de suspensión.

A incoación deste proceso especial é, polo tanto, condición *sine qua non* da eficacia do acto de suspensión. De aí a necesidade de incoar este proceso para que subsistan os efectos suspensivos.

Precisamente por esta configuración do acto de suspensión, non cabe a impugnación autónoma del. A súa validez será xulgada no proceso administrativo incoado para o efecto, que rematará en sentenza pola que se declarará se o contido do acto constitúe unha manifesta infracción urbanística grave ou moi grave, para os efectos de levanta-la suspensión ou anula-lo acto. De aquí que os efectos de cousa xulgada da sentenza queden limitados a esta confrontación. Polo que o feito de que a sentenza decida que non se dá esa manifesta infracción non supón que non se poida incoar outro proceso –se está dentro do prazo para iso–, pero esgotando os recursos administrativos para decidir desde un punto de vista xeral a conformidade dos actos co ordenamento xurídico, pronunciándose pola anulación se incorre en infracción⁶.

⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “A suspensión de licencias por infracción urbanística grave”, *RDU* n.º. 100, 1986.

O proceso especial e sumario do artigo 118 da LX –en relación coa materia urbanística– foi obxecto dunha análise profunda polo Auto do TS do 26 de outubro do 1992 (Arzdi. 8368). De acordo con este, non existe, tal e como normalmente se concibe, nin demanda, nin contestación a esta, senón simplemente alegacións que formularán os interesados pola orde do art. 118 da LX. Outra particularidade constitúea a inexistencia de período probatorio e de trámite de conclusións ou vista oral. Como indica o antedito auto “a lei quixo con este procedemento sumario facer que o período de tempo sobre a validez ou non do acto suspendido, sexa o máis breve posible, a prol do principio de seguridade xurídica”. As consecuencias deste carácter sumarial afectanlle tamén á cognición xudicial, de modo que a sentenza haberá de limitarse a levanta-la suspensión ou a anularlo acto a que esta se refire, sen entrar en consideracións doutra índole. Así o indica reiterada xurisprudencia, entre a que cabe destaca-la Sentencia do TS do 2 de xaneiro do 1990 (Arzdi. 147):

“Non debe estimarse a excepción de cousa xulgada que postula o concello demandado, pois, aínda sendo certo que no procedemento do artigo 118 da LX o autor formulou pretensión indemnizatoria con carácter subsidiario, non o é menos que nas sentencias dictadas nel non se contén razoamento ningún acerca de se asistía dereito ó autor ó pagamento dela, nin na súa parte dispositiva, pronunciamento ningún sobre tal particular, o que é congruente coa natureza do proceso no que se dictaron, no que só cabe un dictame axustado ó que determina o parágrafo 5 do artigo 118 referido –levantamento da suspensión ou anulación do acto a que esta se refira– e leva a concluír non só a posibilidade, senón tamén a necesidade de formular tal pretensión de indemnización, de non acollerse pola Administración nun proceso ulterior” .

A sentenza que levante a suspensión non produce efecto de cousa xulgada material, pois só se limitou a constata-la inexistencia de infracción urbanística grave ou moi grave e manifesta no contido do acto suspendido, sen pronunciarse sobre outros posibles vicios que poida padecer⁷.

Polo que se refire á tramitación deste procedemento “especial” previsto no artigo 118 da LX, esta conta coas singularidades que seguidamente se sinalan.

Unha vez que se fai efectivo o traslado da suspensión, a Sala do Contencioso-Administrativo requirirá á corporación local que dictou o acto para que, no prazo de dez días, remita o expediente administrativo e alegue o que estime procedente en defensa deste, e acordará que se publique no boletín oficial da provincia o anuncio da suspensión, co fin de que cantos teñan interese no mantemento ou na anulación do acordo poidan constituírse en parte nos autos.

⁷ ARREDONDO GUTIÉRREZ, José Manuel, “Las infracciones urbanísticas”, Granada, 1995, páx. 82.

Recibido o expediente administrativo, a sala trasladaralle isto ó avogado do Estado para que, no prazo de vinte días, informe acerca do mantemento ou da anulación do acordo. Realizado este traslado, o tribunal poralles de manifesto o expediente administrativo a cantos se presenten no proceso, para que no prazo de vinte días, comúns a todos eles, aleguen o que estimen procedente. Deducidas as alegacións ou transcorrido o prazo previsto, o tribunal, dentro dos dez días seguintes, dictará sentenza pola que se levante a suspensión ou se anule o acto a que se refire.

O artigo 178 da LSG contén, polo tanto, unha aplicación específica da doutrina tradicional sobre suspensión dos actos das corporacións locais, co engadido correspondente á paralización inmediata das obras, como efecto principal da dita suspensión.

Dado o carácter inderrogable do termo, o incumprimento da existencia de traslado carrega a imposibilidade legal de rectificación ou cumprimento *a posteriori* tendo en conta o carácter fatal dos prazos neste campo, o que, unido ó carácter de condición en sentido técnico atribuído á necesaria posta en coñecemento do Tribunal, o seu non cumprimento carrega a ineficacia da suspensión decretada, tal como declarou a xurisprudencia xa clásica (ss. do 16 de outubro do 1959 -Arzdi. 3607-, 9 de marzo e 24 de novembro do 1960 -Arzdi. 852 e 4189-, 28 de maio -Arzdi. 2841- e 14 de outubro -Arzdi. 3906- do 1980 e 23 de marzo do 1981 -Arzdi. 1347-).

Se o Tribunal da Xurisdicción Contencioso-Administrativa, ó dictar sentenza, anulase a licencia, a autoridade que suspendeu os seus efectos ordenará a incoación de expediente sancionador, co obxecto de impoñerlles, se procedese, as multas correspondentes ós responsables e adoptar as demais previstas na LSG e no RDU. Ata que o Tribunal non dicte sentenza, continuará, de se-lo caso, a paralización das obras, que serán demolidas cando a autoridade competente o acorde se a sentenza anulase a licencia. Tratándose de licencia e orde de execución que autorice unha demolición indebida, anulado o acto administrativo en vía xurisdiccional, a autoridade competente que suspendeu os seus efectos ordenará que se proceda á reconstrucción do demolido.

6. Distinción respecto doutras figuras afíns

6.1. Introducción

O fenómeno suspensivo no eido do dereito público –do cal non é alleo o dereito urbanístico– ofrece un espectro moi amplo de posibilidades. Así, xunto coa suspensión dos efectos da licencia, as principais características dos cales tivemos ocasión de comentar ó longo deste traballo, encontrámonos con outras figuras como a da suspensión do outorgamento das

licencias, que, sen prexuízo da súa afinidade, manteñen diferencias evidentes. Así, mentres que neste caso a suspensión é unha actuación previa ó planeamento, no primeiro constitúe un elemento de protección da legalidade urbanística. Abundando nas súas diferencias, observamos como incluso desde o punto de vista conceptual é diferente a suspensión do outorgamento ou concesión dunha petición que a suspensión dos efectos dunha licenza xa concedida. A Sentencia do Tribunal Supremo do 27 de febreiro do 1985 (Arzdi. 11379) é bastante clara ó respecto:

“... a suspensión de licencias é unha medida cautelar e a súa finalidade e razón de ser consisten en impedi-la realización de obras que poidan resultar contrarias e incompatibles co novo planeamento que está en fase de estudio ou aprobación...”

“... a infracción urbanística que permite a aplicación do artigo 186 da LS ten que vir directamente referida á licenza, os efectos da cal se suspenden...”

Ademais da suspensión do outorgamento de licencias como medida preparatoria do Planeamento urbanístico e da suspensión dos efectos das licencias como elemento de protección da legalidade urbanística, poden atoparse outros supostos de suspensión que foron sistematizados por F. Perales Madueño e P. J. Sanz Boixereu⁸, con ocasión da normativa estatal:

a) Suspensión acordada polo concello con motivo do trámite de exposición ó público do artigo 125 do RP

b) Suspensión acordada polo concello durante o trámite facultativo de suxestións e observacións para unha futura ordenación

c) Casos de suspensións “de feito” motivadas pola inactividade da Administración co fin de cumprí-los requisitos previos para o outorgamento de licenza:

1. No caso de inexistencia de Plan parcial, sempre que sexa requirido por tratarse de solo urbanizable ou zonas aptas para seren urbanizadas por plans xerais ou normas subsidiarias xa adaptadas á nova lei, ou de solo urbano ou de reserva ou solo urbanizable de plans xerais ou normas subsidiarias aínda non adaptadas á nova normativa.

2. No caso de inactividade da Administración na tramitación do Proxecto de urbanización que sexa requirido para o outorgamento da correspondente licenza.

3. Nos supostos en que, sendo necesaria a redistribución de beneficios e cargas por afectarles o planeamento desigualmente ós propietarios, aínda que non se aprobese o correspondente proxecto.

Co obxecto de evitar unha excesiva dispersión na análise da figura obxecto deste traballo limitáremos ó estudio da suspensión no outorga-

⁸ PERALES MADUEÑO, F. e SANZ BOIXEREU, P. J., “O dereito á licenza e a suspensión do seu outorgamento”, *Revista de Dereito Urbanístico*, n.º. 70, 1980, páxs 64 e segs.

mento das licencias urbanísticas con ocasión da elaboración e da aprobación dos instrumentos de ordenación.

6.2. Clases, obxecto e natureza xurídica

O artigo 34 LSG prevé a existencia de dúas modalidades de suspensión. A primeira, que podemos denominar facultativa, e unha segunda, chamada automática, e que é consecuencia do acordo de aprobación inicial do plan ou estudo de detalle “para aquelas zonas do territorio obxecto de planeamento que posúan novas determinacións que supoñan modificación do réxime urbanístico vixente. Esta clasificación tamén se recolle na xurisprudencia do TS:

“... co fin de evita-las distorsións que se producirían se se continuase a edificación conforme as determinacións dun plan en revisión ou modificación en clara desconformidade coas previsións do produto da revisión ou modificación se estas chegasen a aprobarse, establécese a suspensión do outorgamento de licencias, ben con carácter facultativo, antes da aprobación inicial e cando se aproba a súa formación, ben con carácter automático, en virtude da súa aprobación inicial, a non utilización da primeira, por ser potestativa, a non vulneración da segunda, por seguir concedéndose licencias, non obstante ela, que se produce por ministerio da lei, sen que as licencias se acomoden ás previsións do novo planeamento, suposto en que é permisible, provoca a nulidade da revisión ou modificación, xa que tales medidas cautelares son, en certo modo, independentes destas, e nin a omisión da primeira nin a vulneración da segunda dan lugar a outras consecuencias diferentes á responsabilidade política nun caso e á nulidade das licencias noutro” (Sentencia do 8 de febreiro do 1993.- Relator: Sr. Barrio Iglesias. *La Ley*, 1993-2, 408).

En termos xerais, o obxecto da suspensión circunscríbese a aquela licenza, o outorgamento da cal baleire anticipadamente o contido do novo plan ou a reforma do antigo.

Polo que se refire á cualificación xurídica do acordo administrativo polo que se establece a suspensión do outorgamento de licencias, leváanos á análise das diferencias existentes entre o acto e a norma. Desde esta perspectiva, parece que a xeneralidade e a abstracción, propiedades non características da norma, inducen a pensar que se trataría dun “acto de destinatario general de eficacia general, abstracta y obligatoria para la Administración que la dicta y para los administrados...”⁹.

Desde a óptica da finalidade, resulta evidente que se trata dunha medida cautelar de salvagarda do novo planeamento urbanístico.

⁹ FORTES ENGEL, J. M., “La suspensión del otorgamiento de licencias como limitación temporal del *ius aedificandi*”, no volume colectivo *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, 1976, páx. 323.

Así pois, a partir da LS, aparecen dúas modalidades distintas de suspensión, como xa se adiantou. Unha primeira, de natureza facultativa, que é a típica e tradicional do noso ordenamento urbanístico: suspensión como medida cautelar no caso de formación do novo plan ou reforma do anterior. A segunda concíbese como un efecto “*ipso iure*” do acordo de aprobación inicial do planeamento: trátase pois, dunha modalidade de suspensión automática¹⁰.

6.3. Órganos competentes para decreta-la suspensión

Se ben no suposto da suspensión automática a competencia está asumida polos órganos competentes para a aprobación inicial do planeamento, no caso da suspensión voluntaria podería xurdir algunha dúbida sobre a extensión da dita posibilidade ós particulares redactores dun plan. Non obstante, entendemos que ante o silencio do lexislador se mantén a tradición dos textos do 1956 e 1976, polo que os particulares promotores dos plans terán que seguir acudindo ó ente local para que decrete a suspensión do outorgamento das licencias.

6.4. Plans obxecto de suspensión

A regulamentación, nun principio, non deixa lugar a dúbidas respecto dos plans afectados por ámbolos dous tipos de suspensión. Os artigos 34.1 e 2 da LSG fan referencia ós plans xerais, ós proxectos de ordenación do medio rural, ós plans parciais, ós especiais e ós estudos de detalle. Polo tanto, e a salvo de posibles situacións de inconcreción –nada desexables por outro lado– que puidesen introducir un ulterior desenvolvemento regulamentario da Lei do solo de Galicia (suposto que se suscita na normativa estatal entre os artigos 27.1 da LS e o 117.1 do RP), cómpre realizar unha interpretación restrictiva que peche a posibilidade da suspensión do outorgamento das licencias dentro dos termos comprendidos polo articulado citado anteriormente. Con esta exposición e o inestimable soporte argumental da doutrina do Tribunal Supremo¹¹ evítanse situacións de

¹⁰ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “La suspensión del otorgamiento de las licencias de urbanismo: una aproximación histórica y jurisprudencial”, *RDU* n.º. 102, pág. 22

¹¹ Sentencia do 11 de xuño de 1985 (Arzdi. 4002):

“... se ben é certo que a ordenación urbana constitúe o xenérico ou común designio dos plans, a conformidade completa ou igualdade, en substancia e accidentes, que define o concepto de identidade, non se dá entre ás súas diversas clases; así os seus específicos obxectivos xustifican a súa regularidade como graos sucesivos do planeamento, interpretación que, ademais, corrobora o artigo 122 do Regulamento do 23 de xuño de 1978, no que se precisa que non existe tal identidade entre os plans, normas, programas ou estudos de detalle”.

inseguridade xurídica provocadas por interpretacións permisivas que admiten que as normas provinciais de planeamento ou proxectos de urbanización lexítimen o acordo de suspensión.

Polo que se refire á posibilidade de suspensión de licencias con base en plans de iniciativa particular, a Sentencia do TS do 22 de febreiro de 1983 (Arzdi. 933) é bastante clara respecto á súa non admisión:

“... o artigo 27 do Texto refundido da citada Lei do solo faculta o concello para acordar –por prazo máximo dun ano, ampliable a outro- a suspensión de licencias de parcelamento e edificación –así como de demolición segundo o artigo 119 do RP–, pero non acada en modo ningún suspende-la admisión a trámite dos plans de iniciativa particular”.

6.5. Licencias afectadas

O artigo 34.1 da LSG indica, respecto do suposto de suspensión voluntaria, que se aplicará respecto das “licencias de parcelamento de terreos, edificación e demolición para áreas ou usos determinados, co fin de estudia-la súa formación ou reforma”.

Coa redacción deste precepto solvéntase a evidente disparidade de contidos existente entre a Lei do solo do 1976 (art. 27.1) e o RP (art. 118). Ó igual que no suposto do planeamento que pode servir de soporte para o acordo de suspensión, respecto das licencias afectadas, a formulación é exactamente a mesma¹². Mentres o artigo 27.1 da LS limita a acción da suspensión voluntaria ás licencias de parcelamento de terreos e edificación en sectores comprendidos nunha zona determinada, o artigo 118 do RP admíteo respecto das licencias de demolición, aínda que non respecto das obras de reforma, salvo que pola transcendencia desta sexa equiparable a unha reedificación do edificio, non xustificada por razóns de urxencia ou supoña un aumento de volume edificado. A dita excepción contémplase na doutrina do TS, en sentencias como as que a continuación se relacionan:

¹² Non obstante a dita disparidade soluciónase con ocasión da modificación normativa que se opera a través do artigo 8 do RDL 16/1981, ó acoller entre os supostos de suspensión de outorgamento de licencia os de demolición. Sentencias do TS, como a do 30 de marzo de 1993, son a evidencia palpable da fin da contradición normativa sobre este punto:

“O artigo 27 do TRLS limita os supostos de suspensión de outorgamento de licencias ós de parcelamento de terreos e edificación, ós que o artigo 8.1 do RDL 16/1981, do 16 de outubro, engade o de demolición, recollendo en definitiva o xa previsto no artigo 118 do R.D. 2159/1978, do 23 de xuño, que, en desenvolvemento daquel precepto, estendera tamén a facultade de suspensión a este último tipo de licencias, e prohibiuna en cambio en relación coas obras de reforma, salvo que pola transcendencia destas fosen equiparables a unha reedificación do edificio, non xustificada por razóns de urxencia, ou supoñan un aumento do volume edificado” (Relator: Sr. De Oro-Pulido López. *A Lei*, 1993-3, 661).

"O artigo 27 do TRLS debe interpretarse no sentido restrinxido que esixe o seu carácter de norma limitativa do inicial dereito de todo propietario a edificar do modo que teña por máis conveniente e do de obte-la preceptiva licencia, e non pode o acordo municipal de suspensión afectar máis que ás concretas licencias a que o precepto se refire, é dicir, ás de parcelamento de terreos e de edificación, nunha interpretación literal do art. 8 16/1981, do 16 de outubro, así como do artigo 118 do R.D. 2159/1978, do 23 de xuño, que exclúe dos efectos da suspensión as obras de reforma, salvo que pola transcendencia desta sexa equiparable a unha reedificación do edificio, non xustificada por razóns de urxencia, ou supoña un aumento de volume edificado, o que non sucede neste caso, xa que as obras para as que solicitaba a licencia eran de acondicionamento exclusivamente interior, reposición de mirador e reparación da cuberta ou tellado, xa que segundo o seu proxecto de execución non requirían derriba, imprescindible para toda reedificación, aínda parcial, e por ser obras de carácter urxente, na medida en que o mirador se derribara e dañara gravemente o tellado da finca" (Sentencia do 15 de xullo de 1988.- Relator: Sr. Reyes Monterreal. *La Ley* 1988-4, 685).

"No caso trátase dunhas obras de reforma da transcendencia suficiente como para estimalas comprendidas no art. 118 do R.D. 2159/1978, do 23 de xuño, en relación co artigo 27 do TRLS, para os efectos de que sobre elas sexa xuridicamente factible que se estenda a suspensión que fora acordada polo concello" (Sentencia do 6 de setembro do 1991.- Relator: Sr. Esteban Álamo, *La Ley* 4129).

Polo que se refire ás licencias de demolición a xurisprudencia é clara ó respecto, admite sen ningunha dúbida estes supostos para o estudo ou a reforma do planeamento. Neste sentido, a Sentencia do 27 de febreiro de 1985 (Arzdi. 1237) sinala que:

"A suspensión de concesión de licencias é unha medida cautelar, cunha finalidade e razón de ser que consisten en impedi-la realización de obras que poidan resultar contrarias e incompatibles co novo planeamento que está en fase de estudo ou aprobación, e, por iso, en principio, deben considerarse excluídas do ámbito de eficacia dos acordos suspensivos adoptados en aplicación dos ditos preceptos todas aquelas licencias acerca das cales non exista dúbida ningunha de que respectarán a determinación dese novo plan, e en tal suposto deben considerarse xeralmente comprendidas as licencias de demolición, sempre que non sexa de prever que o plan acollerá algunha determinación imponendo a conservación total ou parcial dos edificios que se van demoler".

En canto ó suposto de suspensión automática que se prevé no artigo 34.2, a súa redacción parece ofrecernos una cláusula aberta a tódalas licencias previstas no artigo 168 da LSG, dado que, a diferenza do punto anterior, non especifica a suxeición de licencias concretas á suspensión.

6.6. Prazo de suspensión

Sen prexuízo de que o parágrafo 4 do artigo 34 LSG impide, unha vez extinguidos os efectos da suspensión, a adopción de novos acordos no prazo de cinco anos por idéntica finalidade¹³, os prazos fixados pola citada norma para o mantemento da vixencia da suspensión non mostran fenda ningunha –salvo que regulamentariamente se dispoña unha interpretación máis laxa (xa prevista na normativa estatal)¹⁴– respecto da súa rixidez:

“... e o prazo do ano de suspensión de licencias derivada da aprobación inicial, cando esta non se realizou dentro do ano contado desde o acordo de estudio do plan con suspensión de licencias, non pode alongarse co subterfuxio de realizar unha segunda, ou terceira, ou posteriores, aprobacións iniciais. O devandito precepto dispón que se a aprobación inicial se produce unha vez rematado o prazo do ano, desde a suspensión derivada do estudio do plan, a suspensión nacida desta aprobación inicial terá tamén a duración máxima dun ano, e ese ano non pode excederse acudindo a unha nova aprobación inicial, a cal poderá, desde logo, facerse, pero manténdose a suspensión de licencias só durante un ano contado desde a primeira aprobación inicial. Ningunha outra interpretación respectaría os ríxidos límites temporais con que o precepto regulou a figura da suspensión de licencias” (Sentencia do 3 de maio de 1996.- Relator: Sr. Yagüe Gil. *La Ley*, 1996, 6078).

¹³ Sentencia do 27 de novembro de 1990 (Relator: Sr. Barrio Iglesias. A LEI 1994, 3474):

“O artigo 8 do R.D.L. 16/1981, do 16 de outubro, coa indubidable finalidade de despeza-las dificultades interpretativas do artigo 27 do TRLS non resoltas polos artigos 117 ó 122 do RD 2159/1978, do 23 de xuño, regulou dunha forma nova e completa a materia relativa á suspensión do outorgamento de licencia e, ó respecto, conservando a prohibición de toda nova implantación da medida suspensiva para idéntica finalidade polo prazo de 5 anos, unha vez extinguidos os efectos da que estivese en vigor”.

¹⁴ Sentencia do 10 de outubro de 1988 (Relator: Sr. García-Ramos Iturralde. A LEI, 1988, 372):

“O artigo 27 do TRLS claramente establece que os efectos da suspensión prevista por el se extinguirán coa aprobación definitiva e, en todo caso, polo transcurso do prazo de dous anos desde a aprobación inicial; declárase, pois, que a suspensión derivada da aprobación inicial dure en tanto non se produza a aprobación definitiva co límite máximo de dous anos, e ningunha ampliación de prazo se prevé, sen que sexa trasladable ó suposto previsto no citado artigo o regulamentado en relación coa ampliación de prazo noutro caso de suspensión de licencias (art. 27.2 do TRLS); as razóns que xustifican a existencia da indicada ampliación de prazo non se dan no suposto de suspensión de licencias determinadas pola aprobación inicial, a saber, non se dá aquí o propósito de intentar evitar que xa en tramitación o plan poida esgotarse o orixinario prazo dun ano e frustrarse así a finalidade perseguida pola suspensión de licencias”.

6.7. Efectos

O efecto evidente derivado do acordo de suspensión é o de impedi-lo outorgamento das licencias durante o prazo de vixencia da suspensión. Polo tanto tódalas licencias solicitadas e concedidas antes do acordo conservan a súa vixencia e, de ningún modo, salvo caso de revogación (art. 16 RSCL), quedan afectadas pola suspensión. Pero ¿que ocorre coas licencias solicitadas antes da publicación do acordo de suspensión?. Pois ben, a resposta móstranola claramente o artigo 34.5 da LSG, ó sinalar que “Os peticionarios de licencias solicitadas con anterioridade á publicación da suspensión terán dereito a ser indemnizados no custo oficial dos proxectos e á devolución, se cabe, dos tributos municipais, *sempre e cando o seu outorgamento non sexa posible, por resultar incompatible coa nova ordenación establecida*”. Con este último inciso (non previsto na normativa estatal –LS de 1976–) trátase, simplemente, de recolle-la precisión prevista no art. 121 3 e 4 do R.D. 2159/1978, do 23 xuño, e que se plasma en reiterada xurisprudencia:

“O artigo 27 do TRLS establece de modo xeral, no seu parágrafo 4º, que os peticionarios de licencias solicitadas con anterioridade á publicación da suspensión terán dereito a ser indemnizados do custo oficial dos proxectos e, de se-lo caso, á devolución das taxas municipais, mentres que o art. 4 RD 2.15971978, do 23 de xuño, precisa que o dereito a esa devolución non se adquire se logo de producirse o trámite de proposta de resolución da solicitude da licencia, cando se publique o acordo de suspensión, a dita proposta cualifícase de manifestamente contraria ó ordenamento urbanístico e ó planeamento en vigor, a solicitude presentada, e tal dereito materialízase, cando aprobado de modo definitivo o plan, se demostre a incompatibilidade do proxecto coas súas determinacións” (Sentencia do 4 de xuño de 1996.- Relator: Sr. Sanz Bayón. *La Ley*, 1996, 9129).

Delimitado o suposto base no que procede a indemnización, asálano-la dúbida sobre se a dita posibilidade é plausible naqueles casos nos que o proxecto presentado presenta defectos que puidesen ou non resultar rectificables mediante modificacións do proxecto inicial. Pois ben, entendemos que o nacemento do dereito á indemnización non esixe que a solicitude de licencia se fundamente nun proxecto sen mácula, senón que é suficiente con que o proxecto defectuoso poida rectificarse sen modificacións esenciais:

“A satisfacción do interese público propio do concepto mesmo do dereito administrativo ha de ser harmonizada coas garantías debidas ó administrado, plasmadas sobre todo no principio de seguridade xurídica do que exercitou lícitamente os seus dereitos co conseguinte desembolso económico con base nunhas lexítimas expectativas, e se o interese público xustifica a medida cautelar de suspensión, o interese do administrado esixe a efectividade da oportuna indemnización, nos supostos dos artigos 27 do TRLS e 121 do R.D. 2159/1978, do 23 de xuño, os cales contemplan unha

indemnización no que o xuridicamente relevante non é que se suspendera o outorgamento de licencias, interrompéndose a tramitación da solicitada con anterioridade. O transcendente para a procedencia do dereito á indemnización é a imposibilidade de obter unha licenza por causa dunha modificación do planeamento posterior á solicitude daquela, e a razón esencial do nacemento dese dereito, non esixe que a solicitude de licenza estea plasmada nun proxecto irreprochable, sen ningún tipo de defectos ou de desaxuste co planeamento urbanístico vixente nese intre, senón que basta con que no proxecto presentado, aínda con defectos, estes sexan susceptibles de cualificarse como menores e non sexan incompatibles co ordenamento vixente; ademais os ditos defectos poderán ser rectificadas sen modificacións esenciais do proxecto inicialmente presentado, unha vez requirido para iso o interesado" (Sentencia TS do 4 de xuño de 1996.- Relator: Sr. Sanz Bayón. *La Ley*, 1996, 9129).

