

Disciplina urbanística na Comunidade Autónoma galega

MARÍA MARTÍNEZ ALLEGUE

Funcionaria da Administración local con
habilitación de carácter estatal
Directora da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: *O presente traballo analiza a disciplina urbanística en Galicia, debullando para iso o contido do Capítulo III, Seccións 1, 2 e 3, do Título VI de la Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. En apoio á regulación normativa recóllese un elevado número de sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia dos últimos anos.*

Palabras clave: *Inspección urbanística, reposición da legalidade urbanística vulnerada, imposición de sancións, competencia.*

Abstract: *This paper analyzes planning discipline in Galicia, reeling to do the content of Chapter III, Sections 1, 2 and 3 of Title VI of the Law 9/2002 of 30 December on urban planning and protection of the Galicia rural environment. Supporting the legislation regulating, there are a large number of judgments of the Galicia's Court of Justice in recent years.*

Key words: *Urbanistic inspection, replacement of the urbanistic legality interfered with, imposition of sanctions, competence*

Índice: *1. Introducción: marco normativo. 2. Tricotomía funcional. 2.1. Inspección urbanística. 2.1.1. Concepto. 2.1.2. Órganos competentes. 2.1.3. Funcións. 2.2. Protección da legalidade urbanística. 2.2.1. Ámbito competencial. 2.2.2. Procedemento administrativo: casuística. 2.2.2.1. Obras en curso de execución. 2.2.2.2. Obras rematadas. 2.2.2.3. Breves comentarios sobre o "fóra de ordenación". 2.2.2.4. Outros actos sen licenza. 2.2.2.5. Licenzas ou ordes de execución ilícitas. 2.3. Potestade sancionadora. 2.3.1. Infraccións. 2.3.1.1. Concepto. 2.3.1.2. Tipicidade. 2.3.1.3. Responsables. 2.3.1.4. Proporcionalidade. 2.3.1.5. Irretroactividade. 2.3.1.6. Prescrición. 2.3.2. Sancións. 2.3.2.1. Tipicidade. 2.2.2. Sancións accesorias. 2.3.2.3. Circunstancias modificativas. 2.3.2.4. Prescrición. 2.3.2.5. Procedemento. 2.3.2.6. Órganos competentes. 3. Reflexións conclusivas. 4. Bibliografía.*

1 Introducción: marco normativo

O dereito a gozar dun medio axeitado para o desenvolvemento da persoa, así como o seu deber de conservación é un dos principios reitores que recolle a nosa Carta Magna e que, como tal, vincula a todos os poderes públicos e informará a lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos (artigo 45)¹.

Dentro do amplísimo elenco material que conflúe no Medio encadramos ao “Urbanismo”, que, parafraseando ao noso Tribunal Constitucional, sentenza 61/1997, do 20 de marzo, fundamento xurídico 6º, definimos como *“disciplina xurídica do feito social ou colectivo dos asentamentos de poboación no espazo físico”*.

En termos xerais, por “actividade urbanística” entendemos aquela que ten por obxecto a organización, dirección e control da ocupación e uso do solo, voo e subsolo; a transformación deste mediante actuacións de urbanización, edificación e rehabilitación; a protección da legalidade urbanística e o réxime sancionador correspondente². Deste modo, a citada sentenza sinala: *“Sen propósito definitorio, o contido do urbanismo tradúcese en concretas potestades (en canto atribuída a ou controladas por Entes públicos), tales como as referidas ao plan, a xestión ou execución de instrumentos planificadores e a intervención administrativa nas facultades dominicais sobre o uso do solo e edificación, ao servizo da cal se arbitran técnicas xurídicas concretas; ao que se engadirá a determinación, non pertinente, do réxime xurídico do solo en tanto que soporte da actividade transformadora que implica a urbanización e edificación”*.

É por iso que, no marco do dereito urbanístico, podemos diferenciar sistematicamente, entre outras, as competencias referidas a plan, xestión, execución e intervención urbanística.

Dentro da intervención administrativa ten o seu encaixe a disciplina urbanística, obxecto do presente estudo.

Disciplina urbanística como un conxunto de medidas, técnicas e facultades que as normas atribúen ás Administracións Públicas con competencias urbanísticas, que teñen por finalidade garantir o cumprimento da legalidade urbanística e outorgando para iso unhas prerrogativas (dereito/deber) funcionais que a nosa normativa autonómica divide en:

1. Inspección: inspeccionar as obras, edificacións e usos do solo para comprobar o cumprimento da legalidade urbanística.
2. Protección: adoptar as medidas necesarias para a restauración da orde urbanística vulnerada e repoñer os bens afectados ao estado anterior á produción da situación ilegal.
3. Sanción: sancionar os responsables das infraccións urbanísticas.

Da repartición competencial constitucionalmente establecida nos artigos 148 e 149, corresponde ás Comunidades Autónomas, se así o asumen estatutariamente, a competencia en materia de urbanismo (xunto con ámbitos intimamente relacionados como a vivenda

1 Artigo 45.2 da Constitución Española: “Os poderes públicos velarán pola utilización racional de todos os recursos naturais, co fin de protexer e mellorar a calidade da vida e defender e restaurar o medio, apoiándose na indispensable solidariedade colectiva”.

2 Artigo 2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.



ou a ordenación do territorio). A nosa Comunidade Autónoma asumiu vía estatutaria esta competencia no artigo 27.

En virtude á devandita asunción competencial Galicia tivo diferente normativa sectorial no campo do urbanismo, así a lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da lei do solo a Galicia (LASGA), a lei 1/1997, do 24 de marzo, de Solo de Galicia e finalmente a Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUG en diante) actualmente en vigor e que foi obxecto de diversas modificacións (a lei 15/04, 6/07, 3/08, 6/08, 18/08, 2/2010, 15/2010 e 8/2012).

Esta normativa debemos completala, en canto a disciplina propiamente dita, co Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística de Galicia, que, se ben xorde en desenvolvemento da lei 1/1997, non foi expresamente derogado e como tal é aplicable en todo o que non se opoña a normativa con rango de lei (disposición transitoria sexta de la LOUG).

A disciplina urbanística, como as restantes atribucións no campo do urbanismo, descansa, competencialmente falando, no ámbito da Administración Local e/ou Autonómica. Por iso debemos de ter en conta a Lei 7/1985 do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local (LRBRL), normativa básica e cabeceira das administracións locais, cuxo artigo 25 establece competencias no campo da disciplina urbanística³

A regulación e creación “ex novo” da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística vén materializada a través do Decreto Autonómico 213/2007, do 31 de outubro, polo que se aproban os estatutos da Axencia de protección da legalidade urbanística (coas modificacións operadas no Decreto 450/2009, do 23 de decembro) e do Decreto 51/2008, do 6 de marzo, polo que se establece a estrutura orgánica desta⁴.

Non podemos tampouco perder como referencia básica o Real Decreto Lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da lei do solo, nin esquecer o Real Decreto 1093/1997, do 4 de Xullo, polo cal se aproba o regulamento sobre a inscrición no rexistro da Propiedade dos actos de Natureza urbanística.

No campo sancionador propiamente dito, e, sen perder a perspectiva do sinalado no artigo 45.3 da Constitución o principio de “non bis in idem e a prexudicialidade penal”, convén destacar a LO 5/2010, de 22.06, pola que se modifica a LO 10/1995, de 23.11, do Código Penal.

2 Tricotomía funcional

Definiamos a disciplina urbanística como aquel conxunto de medidas, técnicas e facultades que as normas atribúen ás Administracións públicas con competencias urbanísticas, co fin de garantir o cumprimento da legalidade urbanística.

Para dar cumprimento a esta finalidade o artigo terceiro, apartado quinto da LOUG recolle a seguinte división funcional:

3 Artigo 25 da Lei 7/1985, do 21 de abril: O Municipio exercerá en todo caso, competencias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias: ... d) Ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística...

4 DOGA nº 222 de 16.11.2007 e nº 9 de 15.01.2010.

1. Inspeccionar as obras, edificacións e usos do solo para comprobar o cumprimento da legalidade urbanística (*inspección urbanística*).
2. Adoptar as medidas necesarias para a restauración da orde urbanística vulnerada e re-poñer os bens afectados ao estado anterior á produción da situación ilegal (*protección da legalidade urbanística*).
3. Sancionar aos responsables das infraccións urbanísticas (*infraccións e sancións*).

2.1 Inspección urbanística

2.1.1 Concepto

Actividade que os órganos administrativos competentes, locais e autonómicos, exercen en materia de edificación e uso do solo, coa finalidade de comprobar se os actos en que se materializan se axustan á legalidade urbanística e ás especificacións do plan⁵. Para iso a Administración competente deberá⁶:

- Vixiar e controlar a actuación de todos os implicados no proceso construtivo e de utilización do solo e informalos e asesoralos sobre os aspectos legais relativos á actividade inspeccionada.
- Constatar e denunciar todas as anomalías que se observen.
- Informar sobre a adopción de medidas preventivas, correctivas e sancionadoras que se xulguen convenientes para o mantemento da urbanística.
- Calquera outras funcións asesoras, inspectoras e de control urbanístico que lle sexan encomendadas pola autoridade da que dependa.

2.1.2 Órganos competentes

Así as cousas, a primeira cuestión que se formula é a determinación do órgano competente. A resposta achéganola o RDUG⁷ no seu artigo 108 cando establece que, a función inspectora da legalidade urbanística, será desenvolvida, no ámbito das súas respectivas competencias por: concellos e órganos da comunidade autonómica competentes en materia de urbanismo.

Na **administración local**, máis concretamente, nos Concellos, é a LRBRL⁸ a que determina este ámbito competencial. En virtude da denominada “competencia residual” do artigo 21.1.s é o Alcalde o órgano competente; se ben debemos de entender que o labor será desempeñado polo persoal ao que se lle atribúa este labor.

5 O artigo 208 da LOUG, define a inspección urbanística como a actividade que os órganos administrativos competentes en materia de edificación e uso do solo han de realizar coa finalidade de comprobar que un e outro se axustan ao ordenamento urbanístico.

6 Artigo 107 RDUG.

7 Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística de Galicia.

8 Lei 7/1985 do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local.

Sabida é a dificultade que leva aparelada a realización destas funcións nos concellos, principalmente nos de menor poboación. Esta dificultade vén motivada non só pola escaseza de recursos económicos senón tamén pola escaseza de recursos de persoal, e, principalmente de persoal cualificado dende o punto de vista urbanístico. A isto hai que sumar que en Galicia, dos 315 municipios que temos, 200 teñen menos de 5.000 habitantes⁹, o que leva consigo que carezan mesmo de policía local. Esta escaseza de recursos motiva que os labores inspectores queden ao arbitrio da denominada “acción pública”, é dicir, o labor inspector pódese ver cinguido á denuncia de particulares que motivan a correspondente incoación de expedientes. Isto pode supoñer que infraccións urbanísticas de maior envergadura queden impunes por canto non son dadas a coñecer no concello, e pola contra, actuacións de menor enxulla sexan obxecto de tramitación.

Na **Administración autonómica** estas funcións inspectoras están atribuídas á Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU en diante).

A Axencia de Protección da Legalidade Urbanística é un instrumento organizativo de colaboración da Consellería de Medio, Territorio e Infraestruturas e dos concellos, para mellorar a calidade da ordenación urbanística e poñela ao servizo de todos os cidadáns.

Coa aprobación da lei 9/2002, do 30 de decembro, no seu **artigo 226** (logo modificado pola 15/2004) créase a Axencia de Protección da Legalidade Urbanística como instrumento fundamental para velar pola utilización racional do solo conforme co disposto no ordenamento urbanístico: *A Axencia de Protección da Legalidade Urbanística é un ente público de natureza consorcial, dotado de personalidade xurídica, patrimonio e presuposto propios e plena autonomía no cumprimento das súas funcións, para o desenvolvemento en común pola Administración autonómica e os municipios que voluntariamente se integren na mesma das funcións de inspección, restauración da legalidade e sanción en materia de urbanismo e o desempeño de cantas outras competencias lle asignen os seus estatutos.*

A finalidade da Axencia é velar pola utilización racional do solo conforme ao disposto na normativa reguladora do urbanismo, a ordenación do territorio e do litoral, especialmente no medio rural e na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre. Para levar a cabo o cumprimento desta finalidade a LOUG dota á APLU de determinadas competencias. Estas competencias teñen o carácter de mínimas por canto se establece que serán exercidas “en todo caso”, e, entre estas competencia encádrase a **inspección e vixilancia** urbanística sobre os actos de edificación e uso do solo.

Así, o artigo 3 dos seus estatutos (aprobados por Decreto Autonómico 213/2007, do 31 de outubro) dispón que, entre as funcións da APLU, se atopan a inspección e vixilancia urbanística sobre actos de edificación e uso do solo.

Debemos de ter en conta que as funcións de execución da actividade de inspección e control do cumprimento da normativa urbanística nos actos de edificación e uso do solo serán desempeñadas por funcionarios das correspondentes escalas de inspección e de subinspección.

É a Lei 15/2004, do 29 de decembro (DA 2ª) a que crea estas escalas. En concreto, a escala de subinspección urbanística, desenvolverá as funcións de *execución da actividade de ins-*

9 Cifras de poboación referidas a 01.01.2010 do INE.

pección e control do cumprimento da normativa urbanística nos actos de edificación e uso do solo que se realicen na Comunidade Autónoma.

Corresponde aos servizos provinciais da APLU, as funcións de inspección e vixilancia dos actos de edificación e uso do solo (Decreto 51/2008, do 6 de marzo, polo que se establece a estrutura orgánica da APLU).

2.1.3 Funcións

As funcións de inspección e vixilancia capacitan para requirir e examinar toda clase de documentos relativos ao plan, comprobar a adecuación dos actos de edificación e uso do solo á normativa urbanística aplicable, solicitar canta información, documentación e axuda material precise para o axeitado cumprimento das súas funcións¹⁰.

Para a realización destas funcións a normativa aplicable establece unha serie de, o que poderíamos denominar “prerrogativas”:

- a. Os inspectores urbanísticos están **autorizados para entrar e permanecer en terreos, construcións e demais lugares suxeitos á súa actuación inspectora**, se ben, cando para o exercicio desas funcións inspectoras fose precisa a entrada nun domicilio, se solicitará a oportuna autorización xudicial. (artigo 208.3 LOUG).

O artigo 18.2 da C.E. dispón que «o domicilio é inviolable. Ningunha entrada ou rexistro se poderá facer sen o consentimento do titular ou resolución xudicial, salvo en caso de flagrante delito».

A situación deste dereito fundamental tras o recoñecemento do dereito á honra, integridade persoal e familiar e propia imaxe (artigo 18.1) non é casual por canto a propósito deste dereito declarou o Tribunal Constitucional (Sentenza 136/2000, do 29 de maio) que «a norma constitucional que proclama a inviolabilidade do domicilio e a consecuente interdicción da entrada e rexistro nel (Art. 18.2 CE) non é senón unha manifestación da norma precedente que garante o dereito á intimidade persoal e familiar (Art. 18. CE). Esta manifestación non se concibe como un dereito absoluto, senón que vén configurada con atención a outros dereitos. Os límites ao ámbito fundamental da privacidade teñen un carácter rígidamente taxativo (SSTC 22/1984, de 17 Feb., F. 3, 160/1991, de 18 Xul., F. 8, 341/1993, de 18 Nov., F. 8 a)». De igual modo a sentenza 22/1984, do 17 de febreiro establece que existe un nexo indisoluble entre ambos os dous preceptos por canto “o domicilio inviolable é un espazo no cal o individuo vive sen estar suxeito aos usos e convencións sociais e exerce a súa liberdade máis íntima”.

O domicilio protexido constitucionalmente hai que enténdelo como “un espazo apto para desenvolver vida privada” (STC 94/1999, do 31 de maio), pois “o núcleo esencial do domicilio constitucionalmente protexido é o domicilio en canto morada das persoas físicas e reduto último da súa intimidade persoal e familiar”, toda vez que tal domicilio “en canto morada ou cuarto da persoa, entraña unha estreita vinculación co seu ámbito de intimidade” (STC 22/1984, 60/1991 e 50/1995, entre outras).

¹⁰ Artigo 208.2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro.



O concepto constitucional de domicilio é de maior amplitude que o concepto xurídico privado e o xurídico administrativo. Agora ben, non todo local sobre cuxo acceso posúe poder de disposición o seu titular debe ser considerado como domicilio aos fins de protección que o artigo 18.2 da C.E. garante e a razón que impide esta extensión é que o dereito fundamental consagrado por este artigo non se pode confundir coa protección da propiedade dos inmobles nin doutras titularidades reais e obrigacionais relativas aos devanditos bens que poidan outorgar unha facultade de exclusión de terceiros. Partindo de tal afirmación, non foron considerados domicilio, por exemplo, un almacén (STC 228/1997, do 16 de decembro), un bar (STC 283/2000, do 27 de novembro), unhas oficinas e uns locais abertos ao público ou de negocios. Agora ben, a Sentenza do Tribunal Constitucional 69/1999, formulouse se cabía considerar ás persoas xurídicas como titulares do dereito de inviolabilidade do domicilio. O Tribunal resolveu que, nestes casos, cabía recoñecer un ámbito de intimidade que só se estende aos **“espazos físicos que son indispensables para desenvolver a súa actividade sen intromisións alleas, por constituír o centro de dirección da sociedade ou dun establecemento dependente desta ou servir á custodia dos documentos ou outros soportes da vida diaria da sociedade ou do seu establecemento que queden reservados ao coñecemento de terceiros”**.

A autorización para entrada en domicilio necesita consentimento do titular, non sendo suficiente o consentimento do responsable da obra ou actividade (sentenza do TS 17.05.2001: *“... Aínda dando por certo que o Sr. R. fose «o responsable nese momento da obra xa executada» (afirmación da sentenza de instancia que non pode ser contradita en casación como non sexa a través da alegación da infracción dalgún dos escasos preceptos que outorgan eficacia privilexiada a certos medios de proba, o que non é o caso), aínda dando iso por certo, violárase o precepto constitucional, porque o consentimento debe ser dado polo titular, non por un empregado nin por un encargado dunhas obras”*).

De carecer do consentimento do titular, serán os xulgados do contencioso administrativo os competentes para a citada autorización (artigo 8 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa: *“Coñecerán tamén os Xulgados do Contencioso-Administrativo das autorizacións para a entrada en domicilios e restantes lugares cuxo acceso requira o consentimento do seu titular, sempre que iso proceda para a execución forzosa de actos da Administración pública”*).

b. Funcionarios con recoñecemento **de condición de autoridade**.

O artigo 137.3 da Lei 30/1992 establece que os feitos constatados por funcionarios aos que se recoñece a condición de autoridade (a LOUG outorga especificamente o carácter de autoridade ao persoal adscrito á inspección e vixilancia urbanística, no exercicio das súas funcións¹¹), e que se formalicen en documento público observando os requisitos legais pertinentes, terán valor probatorio sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achegar os propios administrados.

É por iso que o exercicio das funcións inspectoras en materia de urbanismo se debe instrumentar e formalizar a través de documentos, nos que se deixe constancia das visitas realizadas e do resultado destas (actas de inspección, dilixencias, informes, etc.).

¹¹ A APLU, por resolución do 26 de novembro de 2009, aproba un modelo de documento acreditativo dos inspectores e subinspectores urbanísticos.



En concreto, unha acta de inspección adoita ser o elemento que determina o inicio do expediente de reposición da legalidade polo que debe ter un contido mínimo aconsellable: lugar e data da súa formalización, identificación do persoal que a formaliza, nome e apelidos, número de documento nacional de identidade e domicilio das persoas que interveñen nas actuacións, descrición sucinta dos elementos esenciais da actuación, lugar da actuación urbanística, información que se dispoña sobre a solicitude de licenza ou autorización, manifestacións dos intervinientes, mesmo de veciños ou testemuñas, documentación gráfica e fotográfica, que acredite o estado das obras na data da inspección, réxime de clasificación e cualificación urbanística do solo, normativa infrinxida, etc.

As actas de inspección urbanística serán asinadas polo persoal que a levante e pola persoa/s obxecto de inspección, se ben a sinatura da acta por este último non implica aceptar o seu contido¹².

- c. Presunción de veracidade** (artigo 208.4): Os feitos constatados polo persoal funcionario da inspección e vixilancia urbanística no exercicio das competencias propias en materia de disciplina urbanística gozan de valor probatorio e presunción de veracidade, sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achegar os propios administrados, é, a denominada, presunción “*iuris tantum*”.

Resume o anterior a sentenza do TSXG do 1 de marzo de 2010: “*Mentres o Art. 137,3 da Lei núm. 30/92, do 26 de Novembro, do Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo común, prevé que “os feitos constatados por funcionarios aos que se recoñece a condición de Autoridade e que se formalicen en documento público observando os requisitos legais pertinentes —como sen dúbida acaece—, terán valor probatorio sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achegar os propios administrados”, o Art. 208,4 daqueloutra ulterior Lei núm. 9/02, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, senta tamén que “os feitos constatados polo persoal funcionario da inspección e vixilancia urbanística no exercicio das competencias propias en materia de disciplina urbanística gozan de valor probatorio e presunción de veracidade, sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou aportar os propios administrados”...*”

4.- *Así, á luz da proba practicada resulta evidente que non se desmentiron en modo ningún aquelas irregularidades administrativas determinantes da suspensión e anulación “ex-oficio” daquela licenza outrora outorgada por parte daquela referida Administración municipal...*”.

En virtude de principios administrativos como a lealdade institucional ou a colaboración interadministrativa, para a realización destas funcións inspectoras, as forzas e corpos da seguridade das diferentes Administracións Públicas, incluída a policía municipal, están obrigados a prestar o suficiente auxilio administrativo necesario¹³.

Neste sentido, a “Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza” e a “Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas”, en data 3 de xuño de 2010, asinan un convenio de colaboración no que se recollen as distintas actuacións da UPA (Unidade

¹² Artigo 113 do RDUG.

¹³ Artigo 111.4 do RDUG.

do corpo nacional da policía adscrita á Comunidade Autónoma) cuxa cláusula segunda, apartado 5, regula a colaboración coa APLU nos seguintes termos:

- Vixilancia do territorio para comprobar que as obras de nova edificación que se están a executar en rústico e na zona de servidume de protección do dominio público marítimo terrestre están amparadas en licenza municipal e a preceptiva autorización autonómica cando sexan esixibles segundo a Lei 9/2002 e a Lei 22/1998.
- Identificación de presuntos responsables de infraccións urbanísticas e da lei de costas.
- Comprobación do cumprimento das resolucións da Axencia que ordenan a suspensión ou paralización das obras ilegais.
- Execución material do precintado das obras ordenado pola APLU.
- Comprobación do cumprimento das resolucións da Axencia que ordenan a demolición de obras ilegais.
- Auxilio para levar a cabo a execución forzosa de ordes de demolición do indebidamente construído e da restauración dos bens ao estado anterior.

2.2 Protección da legalidade urbanística

Para o desenvolvemento das funcións encomendadas a Administración goza dunha serie de potestades e prerrogativas, entre as que encontramos a potestade que ten por finalidade previr e impedir calquera forma de transgresión da legalidade xurídico-urbanística, ou, se esta se chega a producir, remover os seus efectos danosos para a ordenación establecida.

Esta protección da legalidade urbanística está formada por un conxunto de medios de actuación administrativa que, sen entrar no ámbito sancionador, tenden ao restablecemento da legalidade urbanística que foi vulnerada.

Esta “potestade” non ten carácter facultativo ou discrecional, moi ao contrario, atopámonos ante unha verdadeira **obriga** para a Administración. *(O TSXG en sentenza 61/2010 estima o recurso contencioso-administrativo e condena á Administración a incoar, tramitar e resolver un expediente de reposición da legalidade urbanística en relación con obras de muro, alteración de rasantes, segregación e construcións dunha parcela, etc).*

Por outro lado, esta “potestade” de reposición **non supón “per se” un exercicio dunha potestade sancionadora**, xa que teñen por obxecto restablecer a orde xurídica e física vulnerada mediante a súa reposición.

O procedemento de reposición da legalidade e o procedemento sancionador constitúen dous procedementos independentes, o primeiro en exercicio da potestade de protección e restauración da legalidade urbanística vulnerada (Art. 209, 210 e 211 da LOUG), e, o segundo en exercicio da potestade sancionadora (artigo 223 da LOUG). Cada un ten un réxime substantivo propio e diferenciado e con procedementos administrativos separados¹⁴.

¹⁴ (Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, recurso ordinario 4046/2006, “a vulneración do ordenamento xurídico urbanístico produce dous tipos de consecuencias xurídicas administrativas de distinta natureza e tratamento, que se materializan a través do correspondente procedemento, en primeiro lugar a adopción das medidas para a restauración da orde xurídica infrinxida, e da realidade material alterada a consecuencia da actuación ilegal, e en segundo lugar, a imposición de sancións cando a actuación axuzada, ademais de ilegal,



Agora ben, debemos ter en conta que toda infracción urbanística implicará a imposición de sancións aos responsables (Art. 216 da LOUG), de modo que, a Administración devén obrigada á adopción de medidas tendentes a restaurar a orde urbanística que sexa vulnerada. É dicir, a comisión dunha infracción urbanística dá lugar a dúas consecuencias: a reposición da legalidade e a imposición dunha sanción.

Para a exposición do presente apartado analizaremos, en primeiro lugar, o órgano competencial para a resolución do procedemento establecido “ad hoc” na lexislación urbanística; posteriormente analizaremos os trámites e peculiaridades máis destacables do devandito procedemento diferenciando, por un lado, as obras en curso de execución ou as obras rematadas e por outro lado as actividades. Farase unha breve referencia á situación denominada “fóra de ordenación”, así como ás licenzas outorgadas pero que constitúan infracción grave ou moi grave, para finalizar analizando as parcelacións ilegais.

2.2.1 Ámbito competencial

En relación cos expedientes de **reposición da legalidade** a propia LOUG establece a competencia do Alcalde como órgano competente para a resolución así como para a adopción dos acordos de suspensión previos ou paralelos ao acordo de incoación correspondente.

Agora ben, fronte a esta regra xeral de competencia do Alcalde, existen casos particulares regulados na propia LOUG onde o campo competencial non reside na administración municipal (artigos 213, 214 e 215).

- **Art. 213:** Actos de edificación e uso do solo que se realicen sen licenza ou orde de execución sobre terreos cualificados polo plan como zonas verdes, espazo libre, dotacional ou equipamento público.

Son tres as características a destacar:

- I. Sen licenza ou orde de execución.
- II. Necesaria cualificación do plan.
- III. Non existe límite temporal para a incoación do expediente.

Neste suposto establece a LOUG que a competencia lle corresponde ao Conselleiro competente en materia de urbanismo. (Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas), se ben hoxe en día, en función do Decreto 213/2007, do 31 de Outubro, a competencia se residencia na APLU.

Coa modificación operada na LOUG tras a Lei 2/2010 é este o único suposto no que non existe prazo temporal para o exercicio da acción de reposición da legalidade.

- **Art. 214:** Obras e actividades realizadas en solo rústico, en calquera das súas categorías (tanto en protección ordinaria como especialmente protexido), sempre que nos atopemos nun dos seguintes supostos:

como é o caso, se atopa axeitadamente tipificada como infracción administrativa. Trátase polo tanto de dúas consecuencias xurídicas derivadas dun acto de natureza e tratamento distinto e diferenciado”.

1. Sexan actos realizados sen a preceptiva autorización autonómica ou sen se adaptar ao establecido nela.
2. Trátase de actividades prohibidas.

Neste suposto a competencia correspóndelle á persoa titular da “consellería” competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio, se ben, ao igual que no artigo 213, e en función do Decreto 213/2007, do 31 de Outubro, a competencia se residencia na APLU.

Non obstante, sinala a LOUG que o alcalde ou alcaldesa, *en calquera caso*, adoptará as medidas necesarias para a paralización das obras e actividades en execución sen autorización autonómica previa, sen licenza municipal ou sen se axustar ás condicións de calquera delas, dando conta, no seu caso, de forma inmediata á persoa titular da consellaría competente en materia de urbanismo.

Do texto do precepto despréndese que, nestes casos, o alcalde unicamente ten competencia para ordenar a paralización ou suspensión da obra e actividade dando traslado das actuacións á APLU. A orde de suspensión nestes casos é adoptada como medida provisional previa á incoación e que polo tanto deberá de ser ratificada, se é o caso, polo órgano competente (APLU) tras a correspondente incoación. Trátase dunha medida provisional nos termos previstos do artigo 72 da lei 30/1992¹⁵. A ratificación da orde adoptada deberá ser confirmada no acordo de incoación, quedando noutro caso sen efecto, ao igual que quedará sen efecto se a incoación non se realiza no prazo dos quince días seguintes.

Habemos de destacar, aínda que moi brevemente, as consecuencias que se producen pola modificación da lei operada pola 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da lei 9/2002.

Consecuencias directas (por canto se establecen no propio precepto): O artigo 214, tras a modificación, establece a necesidade de tramitar expedientes de reposición da legalidade en solo rústico se ben suxeito ao prazo xeral de caducidade de seis anos. A diferenza da regulación anterior que excepcionalizaba o límite temporal de seis anos, a regulación actual suprime a parte “in fine” do art. 214, apartado primeiro, parágrafo primeiro do precepto anterior que establecía que non lle sería de aplicación o límite temporal do art. 210.

Consecuencia “indirecta”, non derivada da modificación do artigo 214, pero si producida pola modificación dos usos autorizables e permitidos que a lei 2/2010 introduce nos artigos 33 a 39. Estas modificacións alteran o réxime competencial por canto agora é maior o número de usos que son autorizados directamente polo Municipio sen necesidade de autorización autonómica e que, como consecuencia diso, non estarán incluídas neste artigo 214, é dicir, non será a Axencia a competente para desenvolver estes expedientes, o que leva consigo implicitamente un maior campo competencial do Alcalde¹⁶.

15 “Antes da iniciación do procedemento administrativo, o órgano competente, de oficio ou a instancia de parte, nos casos de urxencia e para a protección provisional dos intereses implicados, poderá adoptar as medidas correspondentes nos supostos previstos expresamente nunha norma con rango de lei”.

16 STSXG 293/2003 do 27 de marzo: “... a competencia para a súa aprobación corresponde ao órgano que a ditou, é dicir, ao Alcalde, a teor do artigo 21.1.j) da Lei de Bases de Réxime Local na redacción dada pola Lei 11/1999 que xa estaba en vigor nese momento, e que estándoo é de aplicación inmediata aos procedementos en trámite, a diferenza das normas procedimentais que poden respectar a persistencia de trámites obviados pola nova lei coa finalidade de non romper a unidade e coherencia do procedemento, o que non existe no caso de normas de contido orgánico, debendo dende o primeiro momento as autoridades e funcionarios, en cumprimento do artigo 12.1 da Lei 30/1992, asumir as competencias que lles sexan atribuídas polo ordenamento”.



- **Art. 215:** Subrogación da *consellería* competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio cando se dean os seguintes requisitos:
 1. Casos de infraccións graves ou moi graves.
 2. Logo de requirimento ao Alcalde.
 3. Alcalde non adopta medidas oportunas no prazo dun mes.

Iniciado o correspondente expediente pola *consellería*, o municipio deberá absterse de toda actuación no mesmo asunto dende o momento en que reciba a oportuna comunicación, remitindo á citada *consellería* cantas actuacións practícase.

Como nos anteriores supostos, hoxe en día, e, en función do Decreto 213/2007, do 31 de Outubro, a competencia se residencia na APLU.

2.2.2 Procedemento administrativo: casuística

Para dar cumprimento á función regulada en materia de disciplina de adopción de medidas precisas para a restauración da orde urbanística vulnerada e a reposición dos bens afectados ao estado anterior á produción da situación ilegal a LOUG establece a seguinte casuística:

1. Obras en curso de execución carentes de licenza.
2. Obras en curso de execución, amparadas en licenza, se ben non se axustan ás condicións establecidas nesta.
3. Obras rematadas sen licenza.
4. Obras rematadas con licenza pero incumprindo as condicións sinaladas nela.
5. Outros actos sen licenza.

2.2.2.1. Obras en curso de execución

O **artigo 209** establece o procedemento a seguir nos expedientes de reposición da legalidade para os dous primeiros supostos:

1. Obras en curso de execución carentes de licenza.
2. Obras en curso de execución incumprindo as condicións establecidas nesta.

Á execución de obras sen licenza se poden equiparar os casos en que preexistindo o devandito título o mesmo devíñese ineficaz por algunha causa legal: nulidade, caducidade, revogación...

A sentenza da Sala do Contencioso administrativo do 31 de xaneiro de 1997 do TS, conclúe *"o titular da licenza atópase suxeito aos termos desta de tal modo que única e exclusivamente poderá executar aquelas obras que a licenza autoriza, cumprindo escrupulosamente*

STSXG 378/2001: "... as normas de procedemento e as orgánicas gozan de autonomía entre si, de tal forma que a circunstancia de que un expediente se siga tramitando polas normas procedimentais que rexían ao tempo da súa incoación non necesariamente implica que non poida ser resolto por un órgano distinto do que primeiramente estaba chamado, sempre que aquel asumira legalmente as competencias deste "...".

as dimensións, características e localización das obras autorizadas. O contrario é un suposto de obras sen licenza...”.

De igual modo, o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia:

- Sentenza do 2 de abril de 2009 (rec. núm. 4112/2007), declara que *“o recorrente solicitou licenza para un pendello de 25 m² de superficie e construíu unha vivenda de 290 m² de superficie, polo que de contar con licenza, non existiría un exceso construtivo senón unha construción radicalmente diferente”*.
- Sentenza do 31 de outubro de 2006, (rec. núm. 4078/2004), que establece *“que non é admisible que se fale dun exceso sobre a licenza, cando o construído foi algo para o que nunca se solicitou”*.
- Sentenza do 16 de xullo de 2009 (rec. núm. 4242/2007), *“a construción non está amparada nunha licenza concedida para que fose edificada nun lugar distinto e con diferente clasificación urbanística”*.
- Sentenza do 6 de marzo de 2008, (rec. núm. 4317/2005), *“a licenza outorgada en decembro do 2002 non ampara as obras executadas pois se emprazan fisicamente en lugar distinto ao salientado no proxecto técnico autorizado”*.

Un posible esquema procedemental do artigo 209 podería ser o que segue:

Primeiro. - **Orde de suspensión con adopción de medidas preventivas.**

Cando, tras os labores de inspección, ben de oficio ou ben como consecuencia do exercicio da acción pública, se detecten estas obras en curso de execución ditarase orde de suspensión inmediata polo órgano competente: alcalde ou dirección da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU en diante).

Ao respecto desta orde de suspensión convén destacar dúas características:

1. Non ten que ir precedido de audiencia do interesado (que só se ha de producir no seo do expediente de reposición da legalidade).
2. Esta orde de suspensión, se ben é un acto de trámite, ten o carácter de cualificado (artigo 107 da Lei 30/1192) polo que se deberá dar o oportuno réxime de recursos.

A STS de 2-3-09 resume a doutrina sinalada:

“non é necesaria unha tramitación específica nin, en particular, o trámite de audiencia, para a adopción da medida preventiva e urxente de suspensión de obras realizadas sen licenza”;

“a suspensión das obras realizadas sen licenza ou orde de execución ou sen se axustar ás condicións sinaladas nestas, se ben é unha medida preventiva de carácter urxente que se pode considerar acto de trámite, é perfectamente impugnabile polo afectado se este estima que non concorre o esixible presuposto habilitante, ben porque se atope en posesión de licenza ou orde de execución, xa porque non exista exceso construtivo, ou ben porque a obra se atope xa concluída”.



Ao se tratar dun acto de trámite cualificado os afectados pola medida estarán lexitimados para impugnar autonomamente, en vía administrativa e xurisdiccional, a decisión de suspensión, iso si, adiantando que o precedente xurisprudencial outorga prelación ao «*interese público que demanda a executividade do acordo de suspensión [...] e só prexuízos dunha excepcional entidade poderán provocar a suspensión xurisdiccional do devandito acordo*». En todo caso a resolución ao recurso interposto non pode entrar a valorar o fondo do asunto (sentenza de 01.10.2003 do TS: “*as medidas cautelares van dirixidas a garantir a efectividade do eventual resultado dun procedemento administrativo ou xudicial, polo que son procedentes cando hai un serio perigo de que os intereses ou dereitos subxectivos que puidesen ser recoñecidos ou amparados na futura resolución final resultasen xa irrealizables ou gravemente lesionados; e deben ser acordados cando aínda por non ter finalizado o procedemento, non se pode anticipar un xuízo sobre o problema de fondo... Todo iso fai que, salvo os casos en que xa existan elementos que de xeito ostensible apunten cara á alta probabilidade dunha concreta solución para o problema de fondo na decisión final do procedemento, esa tutela preventiva deba ser decidida en función dunha mera valoración indiciaria da importancia que presenten os concretos intereses en conflito*”).

Co acordo de suspensión se poderán e deberán adoptar as medidas necesarias para garantir a total interrupción da actividade. Para estes efectos poderase:

- a) Ordenar a retirada dos materiais preparados para ser utilizados na obra ou actividade suspendida e a maquinaria afecta á esta.
- b) Ordenar o precintado das obras, instalacións e elementos auxiliares das actividades obxecto de suspensión.
- c) Ordenar a suspensión de subministracións de auga, electricidade, gas e telecomunicacións das actividades e obras cuxa paralización se tivese ordenado.
- d) Proceder á execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas por importe de e 600 a 6.000 euros, reiterables ata lograr o cumprimento da orde de paralización.
- e) Adoptar calquera outra medida que sexa conveniente en orde á efectividade da suspensión.

Unha das medidas non especificadas na LOUG pero que é conveniente adoptar é a *anotación preventiva no Rexistro*. O Real Decreto 1093/1997, do 4 de xullo, polo cal se aproba o regulamento sobre a inscrición no Rexistro da propiedade dos actos de Natureza urbanística, establece como acto susceptible de inscrición no Rexistro da propiedade a *incoación de expedientes que se instrúan en materia de disciplina urbanística sobre terreos determinados*¹⁷. A inscrición, ademais de ser constitutiva da cautela, é preventiva, na medida en que permite opoñer a medida a terceiros de boa ou mala fe que, amparándose nos principios de lexitimación e fe pública rexistral, pretendan alegar a inopoñibilidade do acto anotado. Como se trata de cautelas ordenadas dentro do procedemento administrativo de disciplina urbanística adiantados pola propia Administración, a tutela cautelar, cambia a súa función

17 Artigo 56: “*A Administración legalmente competente, co fin de asegurar o resultado dos expedientes de disciplina urbanística e a reposición dos bens afectados ao estado que tiveran con anterioridade á infracción, poderá acordar que tome anotación preventiva da incoación dos devanditos expedientes. A anotación só se poderá practicar sobre o terreo en que se presuma cometida a infracción ou incumplida a obriga de que se trate en cada caso*”.

de contrapeso do privilexio de autotutela administrativa para cumprir co **obxectivo de protección do interese xeral defendido pola Administración competente**.

É a Administración a que poderá ordenar a inscrición no Rexistro co propósito de asegurar o resultado dos procedementos de protección de legalidade que se adianten e de manter a situación dos bens afectados ata a resolución definitiva.

Ao ser preventiva e provisional, a inscrición no Rexistro realízase por un prazo máximo de catro anos, prorrogables por un máis se a Administración o considerase necesario; isto, sen prexuízo de que se poida prolongar en vía contencioso-administrativa cando se interpoña recurso contra o acordo que motivou a anotación, en cuxo caso se manterá ata que recaese resolución administrativa firme.

Por regra xeral, esta medida preventiva cesa os seus efectos coa terminación normal do procedemento administrativo. Neste caso, trátase da decisión de fondo que permita a cancelación da medida ou que conteña a orde de repoñer os bens afectados ao estado en que se encontraren antes da infracción. Non obstante, o Art. 62 RD 1093/1997 contempla a posibilidade de terminación anormal dos efectos da cautela por: caducidade, por solicitude da Administración que a ordenou, cando así se ordene por resolución xudicial, ou porque concluíu o procedemento sen resolución expresa sobre o fondo. Nestes casos, será necesario novamente un título para que a inscrición preventiva sexa borrada; esta pode ser unha certificación administrativa que conteña, ou ben a orde de cancelación, ou ben a declaración de sobresemento do expediente; ou tamén o mandamento xudicial ditado en execución da sentenza ou do auto en que se tivese ordenado a cancelación.

Segundo. - **Incoación** do expediente de reposición da legalidade e a súa comunicación ao interesado (acto de trámite non susceptible de recurso).

Terceiro. - **Instrución** do procedemento, coa correspondente posibilidade de realizar alegacións, achega de documentos ou proposicións de proba oportunas.

Trátase de practicar os actos de instrución necesarios para a determinación e comprobación dos datos en virtude dos cal a administración dite a resolución. Neste sentido é importante que o expediente se dote de documentos que reforcen a posición da administración. É conveniente que o expediente conteña informes xurídicos e técnicos, documentos gráficos que poidan verificar fidedignamente o estado de execución da obra en diferentes datas, voos aéreos que poidan incluírse, etc.

Cuarto. - No seu caso, realización da práctica de **proba**, ben porque a Administración non ten por certos os feitos alegados polos interesados, ben porque a natureza do procedemento así o esixa, ou ben por ter sido proposta polo interesado e non ser manifestamente improcedente ou innecesaria.

O instrutor poderá rexeitar a práctica da proba solicitada no caso contrario se ben require a oportuna resolución motivada (Art. 80 Lei 30/1992).

A sentenza do 31 de outubro de 2007 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia considera, seguindo criterios do Tribunal Constitucional, que o dereito fundamental a utilizar os dereitos de proba non comprende un hipotético dereito a unha actividade probatoria ilimitada en virtude da cal as partes estean facultadas para esixir calquera proba que teñan a ben poñer, *senón que atribúe dereito á recepción e práctica das probas que sexan pertinentes*.



Quinto. - **Audiencia** ao interesado por un prazo non inferior a dez días nin superior a quince, durante o cal se poderán alegar e presentar os documentos e xustificacións que se consideren pertinentes.

Sexto. - O órgano instrutor elevará a **proposta de resolución** ao órgano competente para a súa adopción.

Sétimo. - Adopción da **resolución** por órgano competente (Alcalde ou Director/a da APLU).

A resolución dimanante do procedemento variará en función do carácter legalizable ou non legalizable das obras, así:

- Se as obras non fosen legalizables por ser incompatibles co ordenamento urbanístico, se acordará a súa demolición a custa do interesado e se procederá a impedir definitivamente os usos a que desen lugar ou, no seu caso, á reconstrución do indebidamente demolido.
- Se as obras fosen legalizables por ser compatibles co ordenamento urbanístico, se requirirá ao interesado para que no prazo de tres meses presente a solicitude da oportuna licenza, manténdose a suspensión das obras en tanto esta non sexa outorgada.
- Se as obras non se axustan ás condicións sinaladas na licenza ou orde de execución, se ordenará ao interesado que as axuste no prazo de tres meses, prorrogables por outros tres a petición do interesado, sempre que a complexidade técnica ou envergadura das obras a realizar faga inviable a súa acomodación ás previsións da licenza no prazo previsto.

Se transcorrido o prazo de tres meses dende o requirimento o interesado non solicitase a oportuna licenza ou, no seu caso, non axustase as obras ás condicións sinaladas nesta ou na orde de execución, se acordará a demolición das obras a custa do interesado e se procederá a impedir definitivamente os usos a que desen lugar.

De igual modo procederase no suposto de que a licenza fose denegada por ser o seu outorgamento contrario á legalidade.

Por outro lado, en caso de incumprimento da orde de demolición, a Administración competente procederá á execución subsidiaria ou á execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente ata lograr a execución polo suxeito obrigado, en contía de 1.000 a 10.000 euros cada unha.

A **multa coercitiva** non constitúe en si mesma unha sanción propiamente dita, non ten natureza sancionadora xa que non nos atopamos ante un procedemento sancionador senón ante un procedemento de execución forzosa dunha resolución que puxo fin á vía administrativa. É por iso que non require da tramitación de ningún procedemento. Trátase dun medio de execución forzosa xa recollido na Lei 30/1992, se ben si que se trata dunha resolución autónoma e polo tanto tamén susceptible de recurso (sentenza 904/2007 do TSX de Galicia de 08.11.2007).

Tribunal Constitucional (sentenza de 14/12/1988) a propósito da natureza xurídica das multas coercitivas, "...consiste nunha medida de constrinximento económico, adoptada despois do oportuno apercibimento (...). Non se inscriben, polo tanto, estas multas no exercicio da potestade administrativa sancionadora, sen a autotutela executiva da Adminis-

tración previstas no noso ordenamento xurídico con carácter xeral polo artigo 102 da Lei 30/92, do 26 de novembro, a constitucionalidade delas foi expresamente recoñecida por este Tribunal (SSTC 22/1984, do 17 de febreiro; 137/1985, do 17 de outubro, e 144/1987, do 23 de setembro)...”.

Convén destacar o feito de que o procedemento de execución forzosa dunha resolución administrativa é un procedemento diferenciado da resolución da que trae causa, tal e como sinala a xurisprudencia¹⁸, polo que as únicas alegacións sobre as que procede resolver son aquelas que se susciten en relación con este acto novado; é dicir, co procedemento de execución, pero en modo ningún se poden reproducir neste procedemento cuestións que son propias do procedemento de reposición da legalidade urbanística que serve de presuposto. Non se pode converter o procedemento de execución forzosa dunha resolución administrativa nunha segunda instancia revisora¹⁹.

Ao respecto da execución forzosa debemos de ter en conta o artigo 18.2 da C.E. e todo o sinalado anteriormente aos efectos de posibilitar a entrada en domicilio.

En canto ao **suxeito destinatario** destes requirimentos de legalización ou demolición é o propietario actual, aínda cando non sexa o responsable da execución da obra sen licenza. En consecuencia, as medidas de protección da legalidade urbanística operan como unha auténtica carga real, de modo que unha orde de demolición se lle impón ao titular da obra como unha obriga “ob rem”, con independencia de quen fose o infractor material, propietario ou titulares anteriores ou posteriores, polo que a acción dirixida a restaurar a legalidade se entende co propietario ou posuidor actual, aínda que non fose o responsable das obras levadas a cabo sen licenza, por canto só el ten a posibilidade de levar a cabo a restauración da orde urbanística infrinxida (o artigo 8 da LOUG así o reflicte cando regula a subrogación real).

O **prazo** establecido na Lei para a resolución do expediente é o dun ano dende o acordo de incoación, é dicir, dende a data de incoación ata a oportuna notificación da resolución.

Diferente do prazo establecido para o procedemento de reposición é o prazo para a execución dunha orde de demolición. Nin a lexislación xeral de procedemento administrativo, nin a específica urbanística conteñen unha regulación de prazo. Existiu un cambio de rumbo marcado por unha sentenza da sala segunda do contencioso administrativo do TSX de Madrid de 17.01.2008 onde se sinalaba que as administracións disporían dun prazo de cinco anos para executar unha orde de demolición en aplicación do 518 da lei de axuízamento civil, se ben, tradicionalmente se viña aceptando, mesmo polo TS, un prazo de quince anos en aplicación do artigo 1964 do Código Civil.

A citada sentenza do TSX de Madrid de 17.01.2008 resultaba de grande interese por canto realizaba un percorrido xurisprudencial de aplicación do prazo de quince anos previsto no 1964 do CC. Tamén recorda como a sentenza do TS de 17.02.2000 sinala o carácter inme-

18 Sentenza do Tribunal Supremo de 12/01/2006.

19 Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 06/11/2008, que sinala no seu fundamento de dereito segundo o que segue: “Dúas precisións deben realizarse á parte recorrente. Unha. - Que non é ámbito este recurso o lugar acertado para cuestionar e solicitar a anulación das resolucións recalcadas no expediente de reposición de legalidade urbanística infrinxida, obxecto de recurso nº 4924/2002 e no que por sentenza firme do 30 de xuño de 2005 foi desestimado. Dous. - Que as multas coercitivas non participan da natureza das sancións administrativas. Trátase dun medio de execución forzosa expresamente previsto no artigo 209.1.d) da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia e antes no artigo 175.5 da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia”.



diatamente executivo dos actos administrativos o que significa que se deben levar a efecto de xeito inmediato sendo toda demora irrazoable contraria ao artigo 102 da C.E.

A sentenza do TSX de Madrid matiza que tras a entrada en vigor da Lei de Axuizamento Civil de 2001 xa non é necesario acudir a unha interpretación analóxica do CC senón que se aplicará o prazo de cinco anos para a execución dunha orde de demolición posterior á entrada en vigor da LEC en aplicación supletoria do seu artigo 518 (*A acción executiva fundada en sentenza, en resolución do Tribunal ou do Secretario xudicial que aprobe unha transacción xudicial ou un acordo alcanzado no proceso ou en resolución arbitral, caducará se non se interpón a correspondente demanda executiva dentro dos cinco anos seguintes á firmeza da sentenza ou resolución.*)

Sinalaba a sentenza que o prazo de prescrición de cinco anos para executar unha orde de demolición operaría para ordes de demolición ditadas tras a entrada en vigor da LECivil 1/2000 (08.01.2008), non para ordes anteriores onde o prazo seguiría sendo o de quince anos.

Agora ben, toda esta polémica quedou resolta coa sentenza do TS de 29.12.2010 que sinala a inaplicabilidade de 518 da LEC e a aplicación do 1964 do CC coa conseguinte consecuencia da determinación dun prazo de quince anos para a execución de sentenzas de ordes de demolición.

2.2.2.2. Obras rematadas

Art. 210: É este un artigo que foi modificado pola Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da lei 9/2002.

A redacción anterior establecía o seguinte:

1. *Se se rematasen as obras sen licenza ou incumprindo as condicións sinaladas na mesma ou na orde de execución, o alcalde, dentro do prazo de seis anos, a contar dende a total terminación das obras, incoará expediente de reposición da legalidade, procedendo segundo o disposto nos números 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo anterior.*
2. *Transcorrido o prazo de seis anos sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística, non se poderán realizar outras obras que as pequenas reparacións esixidas por razóns de seguridade e hixiene e en ningún caso as de consolidación, aumento de valor ou modernización nin cambio do uso existente, agás as necesarias para a adecuación á legalidade urbanística vixente.*

Agora, tras a modificación producida, establécese o seguinte:

1. *Se se rematasen as obras sen licenza ou incumprindo as condicións sinaladas na mesma ou na orde de execución, o alcalde ou alcaldesa, dentro do prazo de seis anos, a contar dende a total terminación das obras, incoará expediente de reposición da legalidade, procedendo segundo o disposto nos apartados 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo anterior. Tomarase como data de terminación das obras a que resulte da súa efectiva comprobación pola administración actuante, sen prexuízo da súa acreditación por calquera outro medio de proba válido en dereito.*

2. Transcorrido o prazo de caducidade de seis anos sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística, *quedarán incursas na situación de fóra de ordenación e suxeitas ao réxime previsto no artigo 103º da presente lei.*

Á vista das modificacións operadas establécese textualmente a facultade da administración de determinar a data da total terminación das obras: *o resultante da efectiva comprobación que realice a propia Administración.*

Non é este un aspecto banal por canto determina a posible caducidade do exercicio da acción para repoñer a legalidade urbanística, e é que, en reposición de legalidade, os prazos para o exercicio da acción de protección da legalidade son de caducidade mentres que os propios do exercicio da potestade sancionadora para reprimir a infracción son de prescrición (TS 14.03.1995; 5.06.91; 22.01.92). Ademais, non debemos esquecer que a modificación operada no artigo 214 (pola Lei 2/2010) suprime a ilimitación temporal para a incoación do procedemento de reposición en solo rústico.

Neste sentido debemos destacar o criterio sentando xurisprudencialmente de que as obras se entenden totalmente rematadas cando estean “en condicións de ser ocupadas e dispostas para servir ao fin ao que estaban destinadas”:

- A sala do contencioso do TSX de Galicia dita sentenza do 8 de marzo de 2009 que establece “... Nesta analízanse dúas hipóteses sobre a norma aplicable para a tramitación do expediente (Lei 1/1997 ou Lei 9/2002), pero afirmase que as obras estaban xa rematadas antes de 2002 e que por iso é de aplicación o disposto nos artigos 176 e 180 da Lei 1/1997. Non existe proba ningunha de que as obras litixiosas se atopasen o 1-1-03, data de entrada en vigor da Lei 9/2002, en condicións de ser ocupadas e disposta para servir ao fin ao que estaban destinadas, como sería necesario para que se puidesen considerar totalmente rematadas (artigo 56.2 do Regulamento de Disciplina Urbanística de Galicia).
- Sentenza 920/2009 do TSX de Galicia, que sinala no seu fundamento de dereito segundo: “das actuacións levadas a cabo en vía administrativa e neste proceso non resulta acreditado que a obra se atopase rematada na data que indica o recorrente. Segundo o artigo 56 do RDU de Galicia unha obra está rematada cando se atopa disposta para servir ao fin ao que está destinada e en condicións de ser ocupada sen necesidade de obra complementaria de ningún tipo. Malia o doado que sería facelo o actor non achegou elemento de proba ningún de carácter obxectivo que determinase que o 31.12.02 a vivenda contaba xa con subministración de enerxía eléctrica e de auga (...)”.
- Sentenza do TSX de Galicia do 7 de maio de 2009, rec 4122/2008, onde se sinala que a caducidade do procedemento non impide a iniciación doutro polos mesmos feitos se non se produciu a prescrición e destaca que esta non se produce dado que **o día inicial para o cómputo dos prazos é o da total terminación das obras:** “a caducidade do procedemento non impide a iniciación doutro polos mesmos feitos se non se produciu a prescrición da facultade da Administración para a reposición da legalidade urbanística (artigo 92 da Lei 30/92). Por iso hai que examinar se se produciu a prescrición que a Administración considera concorrente, malia o que alega a súa defensa, ao non dispoñer a incoación dun novo expediente... Tanto o artigo 185.1 da Lei do Solo de 1976, como os artigos 176 da Lei 1/1997 e 210.1 da Lei 9/2002,



establecen como día inicial do prazo de prescripción da referida facultade da Administración o da total terminación das obras. O informe pericial emitido no proceso, e en especial as fotografías a el unidas, poñen de manifesto que a obra litixiosa non está rematada, non só porque os seus paramentos exteriores carezan de revocadura e pintura senón porque o aumento da edificación que se iniciou pola súa parte posterior non se concluíu (fotografías números 5, 6, 7 e 8). Por iso a decisión de non proceder ao inicio dun novo expediente de reposición da legalidade é contraria a dereito e a súa anulación ten que ser confirmada...

Resulta contundente e quizais desmesurada a sentenza 9/2004 do xulgado Contencioso-administrativo nº 1 de Vigo do 13 de xaneiro de 2004 así como a sentenza que a confirma do 23 de novembro de 2006 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia: *“as varandas ás que se refire o perito xudicial non soamente estaban previstas no proxecto senón que a súa instalación é inescusable por razóns de seguridade, e por iso non se pode manter que sen elas a casa estea en condicións de ser ocupada”*.

A casuística é inmensa, así, por exemplo o feito de que as edificacións foran utilizadas en época estival non implica, por si mesmo, o remate das obras, dado que unha edificación non rematada pode estar a ser utilizada. A xurisprudencia do TSX de Galicia así o recoñece cando di *“a utilización da construción non implica necesariamente que se atope totalmente rematada para os efectos analizados, pois nada impediría que se comezase a usar malia que quedasen por concluír algún extremo como xa tivemos ocasión de declarar en varias sentenzas, por exemplo, as do 25 de setembro de 2002, 29 de xuño e 20 de xullo de 2006”* (sentenza do 13 de decembro de 2007).

Cando a infracción sexa a realización de parcelacións ilegais, o «dies a quo» da prescripción da infracción será o día de outorgamento da última escritura pública: *sentenza do TSXG de 29.04.2004: “A parcelación urbanística, ou división dun terreo en dous ou máis parcelas independentes destinadas a edificación e que poidan dar lugar á formación dun núcleo de poboación, tanto se se realiza de forma simultánea ou sucesiva non se produce coa simple división física do terreo, senón que se completa coa división xurídica do dereito de propiedade sobre o solo, de sorte que este pase a ser material e xuridicamente terreos independentes, sigan ou non pertencendo a un mesmo propietario, constituíndo unha actuación continuada á que cabe considerar complexa (STS 13.III.90). E este carácter acentúase cando a parcelación é sucesiva no sentido de que os 28 lotes produto da división pasan a allearse a terceiros, como sucede no caso de autos. Do que resulta, en virtude do art. 92 RDU que, sendo unha actividade permanente e continuada a que aquí se axuiza, o cómputo do día inicial do prazo de prescripción deba necesariamente referirse aos actos finais ou de terminación da operación cos que esta se consuma, actos finais que a xurisprudencia fai coincidir cos de outorgamento das escrituras públicas de venda das parcelas resultantes da parcelación. Así, se establecerá como día inicial do cómputo de prazo de prescripción o 7-5-98 data do outorgamento da última das escrituras públicas de venda segundo certificación expedida polo Rexistro da Propiedade de data 7-2-00, coa consecuencia de non se producir a prescripción o 18-11-99, día en que se incoou o procedemento sancionador.*

Por outro lado, e a maiores da potestade administrativa para determinar estes días “ad quo”, non podemos obviar que a carga da proba en contrario recae no administrado: *corresponde a carga da proba da data de terminación das obras para os efectos da prescripción*

das infraccións urbanísticas ao administrado que voluntariamente se colocou en situación de clandestinidade (sts do 14 de maio de 1990).

Transcorrido o prazo de caducidade, as obras quedarán en situación de fóra de ordenación. A modificación operada remite directamente ao Art. 103 da LOUG, tanto ás obras que queden en situación de total incompatibilidade como ás só parcialmente incompatibles.

2.2.2.3. Breves comentarios sobre o “fóra de ordenación”

A situación de *fóra de ordenación* é aquela que se produce polo xeral, con carácter so-brevido, respecto de edificacións e construcións erixidas con anterioridade á aprobación definitiva do plan de que se trate ou da súa modificación ou revisión.

Desta forma o edificio que foi conforme á ordenación urbanística vixente nun momento dado, deixa de selo por virtude de aprobación ou alteración do plan urbanístico (STS 7.3.92 e 24.05.00).

A razón de ser desta figura legal é o desexo de que o edificio ou instalación fóra de orde-nación non prolongue a súa existencia máis alá do que cabe esperar, atendendo ao estado de vida e conservación dos seus elementos compoñentes.

Debemos de ter en conta que esta desordenación dun edificio non implica automatica-mente a súa desaparición nin condena como ben económico - social, (sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Castela a Mancha de 8.04.1999).

Como regra xeral, son edificacións en fóra de ordenación, por total incompatibilidade, aquelas que así se estableza no respectivo plan. Pode acontecer que o plan non determi-ne cando é total ou parcialmente incompatible. Neste sentido, e atendendo a doutrina e xurisprudencia, podemos sinalar como totalmente incompatibles, entre outras: as que se atopen fóra de aliñación (STS 7.12.1989), as situadas dentro dun espazo reservado a vías ou zona verde polo plan (Comentario de Memento de Urbanismo, 4.721), as que carezan das condicións mínimas de habitabilidade ou hixiene, (Comentario non Memento de Urba-nismo, 4.721), etc.

Esta situación “en fóra de ordenación” non require de declaración formal expresa, devén automática do resultado de contrastar a situación preexistente coa nova planificación (STX Murcia 20.12.1999).

Por outro lado, convén recordar que non soamente estaremos ante un caso de fóra de ordenación cando exista desconformidade cun novo plan, tamén nos supostos en que nos atopemos ante unha comisión de infracción urbanística en que transcorrese o prazo de legalización, STS 5.12.1987.

Este fóra de ordenación por caducidade da acción para o exercicio de reposición da lega-lidade recóllese no artigo 210.2²⁰. Cando transcorra o prazo de caducidade, a normativa remítese expresamente ao artigo 103, o que supón a posibilidade de poder realizar, non

20 Convén destacar tamén a DT3ª da lei 2/2010: “ Sen prexuízo do disposto no artigo 213º. 1 da presente lei, as edificacións e construcións realizadas sen licenza ou sen a autorización autonómica preceptiva, existentes con anterioridade ao 1 de xaneiro de 2003, e respecto das cales no momento de entrada en vigor da presente lei transcorrese o prazo legalmente establecido no seu artigo 210º. 2 sen que a administración adoptara ningunha medida dirixida á restauración da legalidade urbanística ou ambiental, quedarán incorporadas ao patrimonio do seu titular e suxeitas ao réxime previsto no artigo 103º. 2 desta, coa particularidade de que as obras de mera conservación só se poderán autorizar cando se acredite a preexistencia dun uso continuado.

só obras de pequenas reparacións esixidas por razóns de seguridade e hixiene (como se establecía antes da modificación operada pola Lei 2/2010), senón tamén as establecidas no 103.2, é dicir, cando a construción sexa só parcialmente incompatible se poderán autorizar obras parciais e circunstanciais de consolidación, obras de mellora e de reforma, e, en casos xustificadas, obras de ampliación da superficie construída que se determine no correspondente Plan Xeral²¹.

2.2.2.4. Outros actos sen licenza

O **artigo 211** regula o procedemento de reposición para actos distintos dos regulados no 210 e que necesiten de licenza cando se realicen sen esta ou en contra das determinacións establecidas na mesma.

Os trámites procedimentais son substancialmente iguais se ben existe diferenciación na posible resolución para o caso de que a ACTIVIDADE non fose legalizable. Así:

- Se a actividade se realizase sen licenza ou sen se axustar ás súas determinacións, requirirase ao interesado para que solicite a oportuna licenza ou axuste a actividade á xa concedida. Se transcorrido o prazo de tres meses dende o requirimento o interesado non solicita a oportuna licenza ou, no seu caso, non se axusta a actividade ás condicións sinaladas nesta, se adoptará polo órgano competente acordo polo cal se procederá a impedir definitivamente a actividade e ordenarase a reposición dos bens afectados ao estado anterior. De igual modo se procederá no suposto de que a licenza fose denegada por ser o seu outorgamento contrario á legalidade.
- Se a actividade non fose legalizable por ser incompatible co ordenamento urbanístico, se procederá a impedir definitivamente a actividade e a ordenar a reposición dos bens afectados ao estado anterior ao incumprimento daquela.

A diferenza fundamental cos apartados anteriores (artigos 209 e 210) estriba en que, no caso de que non sexa legalizable ou, aínda séndoo non se legalice, non se procede á demolición como no suposto anterior senón que “se procederá a impedir definitivamente a actividade e ordenar a reposición dos bens ao estado anterior”.

2.2.2.5. Licenzas ou ordes de execución “ilícitas”

O **artigo 212** da LOUG regula os supostos en que o ilícito urbanístico provén dos propios actos administrativos.

Atopámonos ante supostos en que unha licenza ou orde de execución se poderá cualificar como “irregular” porque o contido dos devanditos actos administrativos constitúe unha infracción urbanística grave ou moi grave²².

21 Artigo 103.2: *Nas construcións e edificacións que queden en situación de fóra de ordenación por total incompatibilidade coas determinacións do novo plan só se poderán autorizar obras de mera conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente. Salvo que no plan se dispoña xustificadamente o contrario, en ningún caso se entenderán incluídas na situación prevista neste apartado as edificacións ou instalacións en solo rústico que obtivesen legalmente a preceptiva licenza urbanística e que se executasen de conformidade coa mesma.*

Artigo 103.3: *Nas construcións só parcialmente incompatibles co novo plan se poderán autorizar, así mesmo, obras parciais e circunstanciais de consolidación, así como as de mellora, reforma e, en casos xustificadas, ampliación da superficie construída que se determinen polo plan xeral respectivo.*

22 Artigo 217 de la LOUG.

Os afectados polas medidas reparadoras atópanse en situación diferente aos casos en que se actúan sen licenza por canto aquí poden resultar alleos ao ilícito administrativo podendo xerar unha responsabilidade patrimonial a cargo da Administración actuante. *“A este respecto, débese ter en conta que os danos que, logo de ser efectivos e avaliábeis na súa integridade, constitúan lesión indemnizable polo seu carácter antixurídico tiveron directa orixe ou causa no funcionamento dos servizos públicos, sen intervención de forza maior, e, polo tanto, deben correr a cargo das Administracións titulares ou responsables dos devanditos servizos (arts. 139 e 140 da Lei de Réxime Xurídico e Procedemento Administrativo Común). Os aludidos danos traen causa da anulación da licenza (e da consecuente orde de demolición do construído) outorgada polo Concello de Arnueiro por acordo do 4 de xuño de 1991. A devandita licenza foi anulada por Sentenza desta Sala do 4 de maio de 1994 porque autorizaba a construción de vivendas en terreo que carecía da condición de soar (Tribunal Superior de Xustiza de Cantabria o 9 de marzo de 2005).*

Seguindo principios de seguridade xurídica, proporcionalidade e boa fe entendo que non será posible a reposición material sen que previamente se anule a licenza ou orde de execución que contravén a normativa urbanística. (Nos supostos nos que a reposición provén do órgano que dita o ilícito).

Pois ben, en tales supostos, o artigo 212 da LOUG, prevé unha dobre canle procedimental para a revisión das licenzas:

a) A suspensión en vía administrativa dos efectos da licenza ou orde de execución, e a conseguinte paralización das obras, seguida do traslado directo do acto suspenso, no prazo de dez días, ao órgano xurisdiccional competente, na forma e cos efectos previstos na lexislación reguladora da xurisdición contencioso administrativa.

Este prazo de dez días para que se poña en coñecemento do tribunal a suspensión é un prazo de caducidade (STS 28.01.1993) de modo que, de non se cumprir, se producirá un levantamento da medida de suspensión acordada.

A facultade de suspensión da licenza ou orde de execución poderá exercitarse en calquera momento, e en tanto que as obras continúen executándose, sexa cal for a data de outorgamento do título habilitante (art. 62 do RDUG).

b) A revisión da licenza ou orde de execución a través dalgún dos procedementos de revisión de oficio considerados nos artigos 102 e 103 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC), ou polo procedemento do artigo 127 da Lei de xurisdición contencioso administrativa.

O apartado segundo do art. 213 sinala que serán nulas de pleno dereito as licenzas ou ordes de execución que se outorgasen con infracción da zonificación ou uso urbanístico das zonas verdes, espazos libres, dotacións ou equipamentos públicos previstos no plan. Nestes casos, o “Conselleiro” competente en materia de urbanismo requirirá ao alcalde para que proceda segundo o disposto no artigo anterior. (Se ben, *conforme establece a letra f) do artigo 3 do Decreto 213/2007, do 31 outubro, polo que se aproban os estatutos da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística, son funcións da citada Axencia, entre outras, as que o artigo 213 asigna á comunidade autónoma para restaurar a legalidade urbanística).*



2.3 Potestade sancionadora

Como sinalabamos anteriormente, procedemento de reposición da legalidade e procedemento sancionador constitúen dous procedementos independentes, o primeiro en exercicio da potestade de protección e restauración da legalidade urbanística vulnerada (Art. 209, 210 e 211 da LOUG), e, o segundo en exercicio da potestade sancionadora (artigo 223 da LOUG). Cada un ten un réxime substantivo propio e diferenciado e con procedementos administrativos separados. Así, o noso Tribunal Superior de Xustiza, no recurso ordinario 4046/2006, destaca *“a vulneración do ordenamento xurídico urbanístico produce dous tipos de consecuencias xurídicas administrativas de distinta natureza e tratamento, que se materializan a través do correspondente procedemento, en primeiro lugar a adopción das medidas para a restauración da orde xurídica infrinxida, e da realidade material alterada a consecuencia da actuación ilegal, e en segundo lugar, a imposición de sancións cando a actuación axuizada, ademais de ilegal, como é o caso, se atopa axeitadamente tipificada como infracción administrativa. Trátase polo tanto de dúas consecuencias xurídicas derivadas dun acto de natureza e tratamento distinto e diferenciado”*.

Do mesmo modo a STSX Galicia 652/2008, do 25 de setembro de 2008, ditada no procedemento ordinario 4242/2006, establece que *“Aínda que o expediente en que se ditou é independente do sancionador era esixible, por motivos de obvia racionalidade, que aquel se resolvese antes —ou simultaneamente— que o sancionador, e así se fixo. A impugnación xurisdiccional de acordo de reposición da legalidade urbanísticas non impide á Administración resolver o expediente sancionador, pois non hai norma ningunha que así o estableza, e na medida preventiva referida só significa que as actuacións necesarias para a restauración da legalidade non poden ser levadas a cabo”*.

Por outro lado, e por mandato legal, toda infracción urbanística implicará a imposición de sancións aos responsables (Art. 216 da LOUG), de modo que, a Administración devén obrigada á adopción de medidas tendentes a restaurar a orde urbanística que sexa vulnerada. Ao igual que o procedemento de reposición, o sancionador, se ben provén dunha potestade administrativa, non ten carácter discrecional; ante a comisión dun ilícito urbanístico a administración competente devén obrigada á tramitación do procedemento sancionador correspondente. Isto é, a comisión dunha infracción urbanística dá lugar a dúas consecuencias: reposición da legalidade e imposición de sanción correspondente no seu caso.

Para os efectos expositivos da potestade sancionadora trataremos separadamente as infraccións tipificadas, os suxeitos responsables, principios de proporcionalidade, irretroactividade e prescrición, para continuar establecendo a tipificación das sancións, graduación, prescrición, procedemento e órganos competentes. Farase unha breve referencia ás parcelacións ilegais.

2.3.1 Infraccións:

2.3.1.1. Concepto: A nosa normativa urbanística autonómica define as infraccións urbanísticas como as accións ou omisións que vulneren as prescricións contidas tanto na lexislación coma no plan urbanístico.

2.3.1.2. Tipicidade: O principio procedemental de tipicidade das infraccións establecido na Lei 30/1992 ten o seu cumprimento no artigo 127 da LOUG, onde se fai unha clasificación das infraccións en moi graves, graves e leves. Esta clasificación é relevante non só para os

efectos de imposición da correspondente sanción senón tamén á hora de determinar o órgano competente para a súa imposición.

En virtude deste principio de tipicidade unicamente son constitutivas de infracción urbanística aquelas condutas descritas na lei como tales e sancionadas nos termos previstos na propia lei, que poden ser concretados e/ou desenvolvidos regulamentariamente.

As disposicións regulamentarias de desenvolvemento poderán introducir especificacións ou graduacións ao cadro das infraccións ou sancións establecidas legalmente, sen constituír novas infraccións ou sancións, nin alterar a natureza ou límites que a lei considera, de modo tal que se contribúa á máis correcta identificación das condutas ou á máis precisa determinación das sancións correspondentes.

A clasificación das infraccións é a que segue:

Moi graves:

- a) As accións e omisións que constitúan incumprimento das normas relativas ao uso e edificación que afecten a terreos cualificados como zonas verdes, espazos libres, dotacións ou equipamentos públicos.
- b) As obras e actividades realizadas en solo rústico que estean prohibidas pola presente lei e en todo caso as parcelacións urbanísticas.
- c) A realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do plan e proxecto de urbanización esixibles.

Graves:

- a) As accións e omisións que constitúan incumprimento das normas relativas a parcelacións, aproveitamento urbanístico, uso do solo, altura e número de plantas, superficie e volume máximo edificables, localización das edificacións, distancias mínimas de separación a lindes e outros elementos e ocupación permitida da superficie das parcelas ou de habitabilidade das vivendas, cando non teñan o carácter de moi graves.
- b) O incumprimento das condicións de uso e edificación establecidas na presente lei para o solo rústico e o solo de núcleo rural e a realización de actividades sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible de acordo con esta lei, ou incumprindo as súas condicións.
- c) O incumprimento da orde de corte de subministración dos servizos de auga, electricidade e outros.
- d) O incumprimento do réxime establecido pola presente lei para as edificacións fóra de ordenación e para as edificacións ilegais a que fai referencia o artigo 210.
- e) O incumprimento dos deberes de urbanización e edificación nos prazos establecidos polo plan.



Leves:

- a) As infraccións do ordenamento urbanístico que non teñan o carácter de graves ou moi graves (carácter residual que favorece a tipificación das actuacións contrarias á normativa).
- b) A execución de obras ou instalacións realizadas sen licenza ou orde de execución cando sexan legalizables por ser conformes co ordenamento urbanístico (A posibilidade de legalizar supón a tipificación da infracción como leve).
- c) O incumprimento das ordes de execución ou demolición.
- d) O incumprimento da obriga da inspección periódica das edificacións.

Breve referencia ás parcelacións ilegais:

Podemos entender como parcelación, con independencia da clase de solo e da finalidade, toda división simultánea ou sucesiva de terreos en dous ou máis lotes independentes.

Atendendo á finalidade da parcelación esta pode ser rústica ou urbanística.

Podemos definir a unha parcelación como urbanística cando se trate dunha división ou segregación simultánea ou sucesiva de terreos urbanos ou urbanizables en dous ou máis lotes, cando teña como fin a realización de actos de edificación ou uso do solo ou subsolo sometido a licenza, ou a constitución dun núcleo de poboación.

Como di a sentenza do Tribunal Supremo do 23 de novembro de 1983 «*a parcelación é unha actividade tipicamente privada, realizada polos particulares conforme ás normas de dereito común, xa en forma simultánea ou sucesiva. Cando con estas operacións de división de terreos se pode dar lugar a constituír un núcleo de poboación, a parcelación recibe a cualificación de urbanística, definida (sentenza do Tribunal Supremo do 27 de febreiro de 1980) como unha operación técnico-xurídica suxeita a intervención administrativa...*» e engade que «*quen cos seus actos poida realizar unha parcelación desta natureza, deberá obter a correspondente licenza que non pode confundirse coa de edificación*». En igual sentido pode tamén verse a sentenza do Tribunal Supremo do 30 de xaneiro de 1979.

A LOUG establece en que non se poderá efectuar ningunha parcelación urbanística sen que previamente fose aprobado o plan urbanístico esixible segundo a clase de solo de que se trate.

Toda parcelación urbanística quedará suxeita a licenza ou á aprobación do proxecto de compensación ou reparcelación que a conteña.

En ningún caso se considerarán solares, nin se permitirá edificar neles, os lotes resultantes dunha parcelación efectuada con infracción das disposicións da presente lei.

Os notarios e rexistradores da propiedade esixirán para autorizar e inscribir escritura de división de terreos que se acredite previamente o outorgamento da licenza municipal, que se deberá testemuñar no documento.

Unha parcelación será rústica cando teña por obxecto a división ou segregación simultánea ou sucesiva de terreos en dous ou máis lotes sempre que teña unha finalidade vinculada á explotación agraria da terra.

Queda prohibida en solo rústico a realización de parcelacións urbanísticas (Art. 207).

A maiores a nosa lexislación autonómica establece a prohibición con carácter xeral das parcelacións, divisións e segregacións no solo rústico (**artigo 206** da LOUG), se ben coas seguintes excepcións:

1. aquelas que se deriven da execución, conservación ou servizo de infraestruturas públicas,
2. da execución de equipamentos públicos,
3. da realización de actividades extractivas ou enerxéticas,
4. da execución do plan urbanístico,
5. ou que teñan por obxecto a mellora das explotacións agropecuarias existentes.

Non obstante, poderá autorizarse a división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herdanzas, sempre que se faga constar o compromiso expreso de non edificar os lotes resultantes e non afecte a solos de especial protección agropecuaria (a modificación operada coa Lei 2/2010 suprime o límite mínimo de 15.000 m² por lote). Esta condición de inedificabilidade dos terreos debe facerse constar expresamente no rexistro da propiedade e en todos os actos de transmisión da propiedade.

Tamén se poderá autorizar, coa exclusiva finalidade de regularizar a configuración de parcelas lindantes, a segregación e simultánea agregación en unidade de acto.

Os actos de segregación ou de división da propiedade que se puidesen permitir por aplicación do disposto nos números anteriores estarán suxeitos en todo caso a licenza municipal. Para a tramitación e obtención desta, haberá de solicitarse coa documentación escrita e gráfica necesaria para a identificación precisa do acto que se instou.

2.3.1.3. Responsables: Non podemos esquecer tampouco outro principio básico da potestade sancionadora como é o principio da culpabilidade.

A responsabilidade derivada da comisión dunha infracción urbanística ten que ser imputada ao seu autor. Tan só a persoa que cometeu tal ilícito é a que pode ser sancionada²³.

A concorrencia dunha infracción urbanística leva consigo a depuración das responsabilidades dun modo obxectivo e real- respecto do feito-, de tal maneira que as alegacións baseadas na ausencia dunha intención dolosa, o descoñecemento do impacto ou repercusión urbanística do feito, o descoñecemento da lei, a falta de medios económicos ou dificultades familiares e persoais, resultan inaceptables á administración que precisa da aplicación obxectiva dos medios de corrección e restauración que para tal efecto establece a lexislación.

²³ Segundo establece o propio art. 130 da Lei 30/1992, "Só poderán ser sancionadas por feitos constitutivos de infracción administrativa as persoas físicas e xurídicas que resulten responsables destes aínda a título de simple inobservancia".



Así, a sentenza do TSX Galicia de 4647/2007 do 8 de abril de 2009, sinalou que non cabe apreciar principio de inocencia cando se solicita licenza para un pendello de 25 metros cadrados e se remata construíndo unha vivenda unifamiliar de 290 metros cadrados.

A lei diferencia os suxeitos responsables en función de se as actuacións se realizan amparadas en licenza ou se aquelas se executan sen a mesma ou con inobservancia das prescricións que nela se establecesen.

Para as obras executadas sen licenza ou con inobservancia das condicións que se establecesen nela serán responsables as persoas físicas e xurídicas en calidade de promotor da obra, propietario dos terreos ou empresario das obras e os técnicos redactores de proxecto ou directores das obras.

Para estes efectos podemos acudir ás definicións que nos dá a Lei 38/1999, do 5 de novembro, de Ordenación da Edificación: **Promotor** (calquera persoa, física ou xurídica, pública ou privada, que, individual ou colectivamente, decide, impulsa, programa e financia, con recursos propios ou alleos, as obras de edificación para si ou para a súa posterior alienación, entrega ou cesión a terceiros baixo calquera título), redactor de proxecto ou **proxectista** (o axente que, por encarga do promotor e con suxeición á normativa técnica e urbanística correspondente, redacta o proxecto), **construtor** (o axente que asume, contractualmente ante o promotor, o compromiso de executar con medios humanos e materiais, propios ou alleos, as obras ou parte das mesmas con suxeición ao proxecto e ao contrato) e o **director de obra** (o axente que, formando parte da dirección facultativa, dirixe o desenvolvemento da obra nos aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos ambientais, de conformidade co proxecto que a define, a licenza de edificación e demais autorizacións preceptivas y as condicións do contrato, co obxecto de asegurar a súa adecuación ao fin proposto).

A xurisprudencia estableceu que esta asunción non ten porque constar nun oficio de dirección de obras ou da súa execución, sendo suficiente que apareza como tal. Neste sentido a sentenza do TSX Galicia 977/2006, P.O.4001/2002, establece *"Por outro lado, era dunha evidencia manifesta que o técnico - director das mesmas era a persoa individualmente sancionada, pois, ademais de estar á fronte delas, entendeuse directamente cos inspectores asumindo unha responsabilidade e protagonismo incompatible coa dun simple empregado, do que, polo xa dito, había que considerar probado que debían de responder como autores da infracción cometida tanto a empresa como o que actuaba como director responsable das obras ilegais que se estaban a realizar"*.

A figura do promotor foi perfilada pola xurisprudencia como a persoa titular da actuación no aspecto xurídico e económico e que non necesariamente ha de coincidir coa figura do propietario nin a do petionario da licenza. Por outro lado o técnico director ha de referirse á dirección técnica tanto superior (arquitecto ou enxeñeiro) como de grao medio (arquitecto técnico ou enxeñeiro técnico).

Para o caso de que a obra estea amparada en licenza pero sexa unha obra constitutiva de infracción grave ou moi grave serán igualmente sancionados os técnicos que emitisen informe favorable ao proxecto e as autoridades ou membros da corporación que resolvesen ou votasen a favor do outorgamento de licenza sen os preceptivos informes ou cando existindo estes sexan desfavorables.

Por outro lado a lei posibilita a imposición de sancións tanto a persoa física como a xurídica. Neste último suposto sinala que se a persoa xurídica, autora dunha infracción, se extingue antes de ser sancionada, se considerarán autores ás persoas físicas que, dende os seus órganos de dirección ou actuando ao seu servizo ou por elas mesmas, determinaron coa súa conduta a comisión da infracción.

En caso de extinción da persoa xurídica responsable, os socios ou partícipes no capital responderán solidariamente, e ata o límite do valor da cota de liquidación que lles adxudicase, do pagamento da sanción ou, no seu caso, do custo de reposición da realidade física alterada.

Debemos ter en conta tamén a posibilidade de impoñer sancións a distintos responsables por unha mesma infracción: artigo 220.4: *“As sancións que se impoñan aos distintos suxeitos por unha mesma infracción terán entre si carácter independente”*.

A LOUG define ás persoas responsables dende o punto de vista do procedemento sancionador administrativo se ben non debemos de perder de vista o campo do dereito penal e os *“delitos contra a ordenación do territorio e urbanismo”* recollidos nos artigos 319 e 320 do Código Penal (modificado pola LO 2/2010) e a imposibilidade de sancionar cando existe identidade de suxeito, feito e fundamento con prevalencia e prexudicialidade do sancionador penal.

2.3.1.4. Proporcionalidade: Segundo o principio de **proporcionalidade** debe de existir adecuación entre a gravidade do feito constitutivo da infracción e a sanción aplicada, considerándose especialmente criterios de graduación como a existencia de intencionalidade ou reiteración, a natureza dos prexuízos causados ou a reincidencia.

A LOUG (art. 220) e RDUG (art. 79) establecen en concreto que para graduar as multas se atenderá primordialmente á gravidade da materia, a entidade económica dos feitos constitutivos de infracción, a súa reiteración por parte da persoa responsable e o grao de culpabilidade de cada un dos infractores.

2.3.1.5. Irretroactividade: O principio de **irretroactividade** vén determinado a través da Disposición Transitoria 10ª da LOUG que establece que *“en todo caso, os procedementos sancionadores e de reposición da legalidade por infraccións cometidas con anterioridade á entrada en vigor desta lei rexeranse pola lexislación vixente no momento da súa comisión, sen prexuízo de lle aplicar aos expedientes sancionadores a norma máis favorable ao sancionado”*.

O criterio que determina a lexislación aplicable en cada momento é a data de finalización das obras ou a data na que se realizou o último acto de edificación (Sentenza do TSXG 31/10/2007 P.O. 4398/2004: *“as infraccións urbanísticas réxense pola normativa vixente cando remataron, aínda que empezasen antes da entrada en vigor desta última”*).

Agora ben, a disposición transitoria décima fai referencia só aos aspectos substantivos da infracción perseguida, pero non aos procedementais, que han seguir as normativa vixentes ao tempo da súa incoación.

Así en sentenza do 18 de marzo de 2009 (recurso de apelación 4236/2007): *“...en 1 de xaneiro de 2003 entrou en vigor a Lei 9/2002, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, coa prescrición sexenal establecida no artigo 210: como esta Sala*

tivo ocasión de manifestar en diversas ocasións, o campo de aplicación da súa disposición transitoria 10ª, referida á incidencia do cambio normativo nos procedementos sancionadores ou de reposición da legalidade, é unicamente o dos aspectos substantivos ou de fondo, quedando excluídos os meramente procedementais, é dicir, que coa entrada en vigor desta Lei, é aplicable o seu prazo prescricional ás obras ou actividades executadas ou iniciadas con anterioridade que non visen consumada a súa prescrición cuatrienal conforme ao artigo 176 da Lei 1/1997. Non existe ningún dereito xa adquirido a prescribir nun determinado tempo futuro, polo que a ampliación do prazo de prescrición respecto daquelas situacións que aínda non a houberen gañado non infrinxe nin descoñece dereitos subxectivos susceptibles de protección, nin existe aplicación retroactiva de norma menos favorable: como moito, poderíase falar dunha retroactividade de grao mínimo --aplicación da nova norma ás situacións futuras orixinadas por feitos pretéritos-- que goza do recoñecemento xurisprudencial; desta forma, posto que en 1 de xaneiro de 2003 non se consumara a prescrición con cómputo iniciado no mes de setembro de 2000, a pretensión debe decaer”.

Ou a STSX Galicia, número 491/2006, ditada no procedemento ordinario 5533/2003: *“Tampouco merece ser acollida a alegación sobre prescrición sendo de aplicación o prazo de 4 anos previsto na Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia, debéndose recordar que segundo o establecido na disposición transitoria cuarta da devandita lei, a mesma será aplicable ao procedemento que estivese en tramitación á entrada en vigor da devandita Lei, pero é que nin resulta acreditada a total terminación das obras antes da entrada en vigor da Lei 9/2002 e mesmo aínda que se lograse tal acreditación en todo caso sería evidente que na data de tal entrada en vigor non se tería gañado a prescrición conforme á normativa anterior”.*

2.3.1.6. Prescrición: Establece o artigo 132 da Lei 30/1992 que as infraccións e sancións **prescribirán** segundo o disposto nas leis que as establezan, establecendo uns prazos supletorios en caso da correspondente normativa sectorial non determine prazo ningún. En materia de infraccións (non así en sancións como veremos) non teremos que acudir á aplicación supletoria por canto a LOUG sinala os seguintes prazos de prescrición das infraccións:

- Infraccións moi graves: quince anos.
- Infraccións graves: seis anos.
- Infraccións leves: dous anos.

O cómputo do prazo, o *dies ad quo*, determínase dende a total terminación das obras, tendo en conta que a carga da proba recae no administrado. *(Corresponde a carga da proba da data de terminación das obras para os efectos da prescrición das infraccións urbanísticas ao administrado que voluntariamente se colocou en situación de clandestinidade: STS do 14 de maio de 1990).*

En relación a que entender por total terminación das obras remitirémonos ao establecido no epígrafe correspondente do procedemento de reposición non reproducindo aquí o alí sinalado.

2.3.2 Sancións

2.3.2.1. Tipicidade: Xunto co principio de tipicidade das infraccións, a **Lei 30/1992**, no seu artigo 129 establece o deber de que as **sancións estean delimitadas pola lei**. A delimitación das sancións na LOUG contense no Art. 220. Este precepto contén unha delimitación en función da clasificación da infracción. Así:

- a) As infraccións leves, con multa de 300 a 6.000 euros e como mínimo o 2% do valor da obra, instalación ou actuación realizada.
- b) As infraccións graves, con multa de 6.001 a 60.000 euros e como mínimo o 20% do valor da obra, terreo, exceso de edificación ou actuación realizada.
- c) As infraccións moi graves, con multa de 60.001 a 1.000.000 de euros e como mínimo o 30% do valor das obras, terreo, edificacións ou actuacións realizadas. Nos supostos de escasa entidade da infracción, a administración poderá aplicar a sanción prevista na letra b) anterior.

A sanción establécese conforme a un dobre parámetro, por unha parte debe atoparse no abano comprendido entre as cantidades que fixa a lei e, en ningún caso, pode ser inferior á porcentaxe do valor das obras.

O TSX Galicia, na súa sentenza 274/2009, do 12 de marzo de 2009, ditada no procedemento ordinario 4256/2007, confirma unha contía por infracción moi grave, establecendo de forma tallante que *"as sancións impostas establécense conforme a un dobre parámetro, por unha parte debe atoparse no abano comprendido entre 60.001 e 1.000.000 de euros e, en ningún caso, pode ser inferior ao 30% do valor das obras"*. No mesmo sentido sentenza pronúnciase na súa Sentenza 265/2008, do 3 de abril de 2008, ditada no procedemento ordinario 4264/2005.

2.3.2.2. *Sancións accesorias*: A maiores destas sancións pecuniarias existe a posibilidade de establecer, para as infraccións moi graves, sempre e cando as accións que as motivaron non sexan legalizables, as sancións accesorias que establece o Art. 221:

- a) Inhabilitación durante un prazo de ata cinco anos da posibilidade de obter subvencións públicas ou crédito oficial e do dereito a gozar de beneficios ou incentivos fiscais.
- b) Prohibición durante un prazo de ata cinco anos para asinar contratos coa Administración autonómica e coas administracións locais de Galicia.
- c) Publicación nun diario de maior circulación da provincia das sancións firmes en vía administrativa e da identidade dos sancionados.

2.3.2.3. Circunstancias modificativas: Considerarase como circunstancia **atenuante**, sempre e cando se realice de modo voluntario tras as oportunas inspeccións e coa debida e pertinente advertencia, a paralización das obras, o cesamento na actividade ou uso.

Considerarase circunstancia **agravante** o incumprimento dos requirimentos efectuados pola administración para a paralización das obras e a restauración da orde urbanística, a obstrución á función inspectora e aquelas outras que se determinen regulamentariamente.



Reglamentariamente (o RDUG) establécense outras circunstancias agravantes como o prevalerse para cometer a infracción da titularidade dun oficio ou cargo público, a utilización de violencia ou coacción sobre a autoridade ou funcionario público encargado do cumprimento da legalidade urbanística, o cometela alterando os supostos de feito que presuntamente lexitimen a actuación, ou mediante falsificación dos documentos en que se acreditase o fundamento legal da actuación, o realizala aproveitándose ou explotando en beneficio propio unha grave necesidade pública ou do particular ou particulares que resultasen prexudicados.

Cando concorra algunha circunstancia agravante, a sanción imporase *sempre* en contía superior á terceira parte do seu máximo.

Se concorre algunha circunstancia atenuante e ningunha agravante, se imporá na súa contía mínima.

Esta previsión normativa comporta que, por exemplo, non dar cumprimento a unha orde de demolición derivada do expediente de reposición para un uso prohibido (como sería un residencial non vinculado a explotación gandeira ou agropecuaria en solo rústico) suporía como mínimo unha sanción de 333.334 euros. Se ben, o mero feito de solicitar medida preventiva de suspensión da resolución que ordena a demolición e, en tanto en canto non sexa resolta ou, no seu caso estimada, impediría a aplicación desta agravante, por canto non se pode esixir o cumprimento de algo que está en suspenso ou aínda non hai pronunciamento (auto) xudicial da medida preventiva correspondente.

Por outro lado o responsable da infracción terá dereito a unha redución do 80% da multa que se haxa de impoñer en caso de que repoña por si mesmo a realidade física alterada antes da resolución do procedemento sancionador. É dicir, se ben o elenco ou galla sancionadora é elevada, tamén é elevada a redución da sanción pola reposición da legalidade; trátase de garantir a finalidade última perseguida que non é a recadatoria senón a de restitución do terreo ao estado anterior á comisión da infracción.

A maiores a DA 5ª contempla unha redución na contía das sancións (extensible ás multas) dun 30% se son aboadas no prazo de quince días dende a notificación e o infractor fai constar expresamente a súa renuncia ao exercicio de toda acción de impugnación.

Unha peculiaridade do procedemento sancionador establecido na LOUG dáse nos supostos en que se instrúa expediente sancionador por dous ou máis infraccións tipificadas entre as que exista conexión de causa a efecto. Neste caso imporase unha soa sanción, e será a correspondente ás actuacións que supoñan o resultado final perseguido, na súa contía máxima (con independencia de se a sanción correspondente ao resultado é máis ou menos grave que a que serviu de causa). Por exemplo, a demolición parcial dun edificio histórico artístico para ampliar unha planta adicional sancionárase coa multa correspondente ás obras de aumento de edificabilidade, cando pode ser máis grave o medio utilizado (a demolición parcial ou alteración) en función do ben xurídico protexido. Todo iso sen prexuízo das sancións que poidan impoñer dende outras administracións en función das competencias que teñan encomendadas.

Nos demais casos, aos responsables de dous ou máis infraccións urbanísticas imporánselles as multas correspondentes a cada unha delas.

Cabería preguntarnos as consecuencias dunha posible inexecución dunha orde de demolición por unha legalización posterior como consecuencia de cambio de plan. En que medida afectaría ao procedemento sancionador? Se ben esta nova situación pode ter efectos en relación á obrigada reposición dos terreos ao seu estado anterior e a demolición do construído, no caso de chegar a obter a licenza urbanística conforme a un proxecto que se haberá de acomodar á realidade do edificado, carece dela aos efectos de excluír a responsabilidade por unha infracción xa cometida e consumada (Sentenza do TSX Galicia 274/2009, do 12 de marzo de 2009, ditada no procedemento ordinario 4256/2007: *“A claridade da Lei 9/2002, exclúe toda posibilidade de dúbida interpretativa, de maneira que a actuación da agora recorrente foi realizada con evidente coñecemento da súa ilegalidade, sen que esta última se poida ver desculpada por acontecementos posteriores que determinan unha alteración da clasificación do solo a todos os efectos, xa que o relevante dende a perspectiva sancionadora é que a actuación urbanística foi realizada con violación da prohibición legal expresa que entón lle era de aplicación, non producíndose no caso un suposto de retroactividade de norma sancionadora máis favorable, xa que a devandita norma sancionadoras segue sendo a mesma, senón a posterior aprobación de instrumento de plan que despregará os seus efectos cara ao futuro a partir da súa formal aparición”*). (Nestes mesmos termos pronunciouse o TSX Galicia na súa sentenza 683/2008, do 9 de outubro de 2008, ditada no procedemento ordinario 4049/2006, e no mesmo sentido na sentenza 652/2008, do 25 de setembro de 2005, ditada no procedemento ordinario 4242/2006).

2.3.2.4 Prescrición: En canto á **prescrición**, e, a diferenza da concreta regulación establecida na LOUG para a prescrición de infraccións, non aparece regulación ningunha para as sancións; é por iso que nos debemos remitir ao establecido na Lei 30/1992, onde establece os prazos de prescrición supletorios de tres anos para as sancións impostas por faltas moi graves, de dous anos para as impostas por faltas graves e dun ano para as impostas por faltas leves.

2.3.2.5 Procedemento: En canto ao **procedemento** propiamente dito, non contén a lexislación urbanística galega un procedemento sancionador “ad hoc” senón que a Lei 9/2002 nos remite ao procedemento establecido na lexislación de procedemento administrativo, é dicir, ao sinalado na Lei 30/1992 e no RD 1398/1993 do 4 de agosto (Regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora).

O que si se establece na LOUG é un prazo concreto para a resolución do procedemento: un ano a contar dende a data da súa iniciación, polo que non será de aplicación o prazo xeral de seis meses establecido na Lei 30/1992 e no RD 1398/1993, do 4 de agosto. (Sentenza do TSX de Galicia 919/2008 de 27.11.08 entre outras).

Este prazo, tal e como ten sentado doutrina e xurisdición, é un prazo de caducidade, polo cal é viable unha nova incoación dun procedemento caducado sempre e cando a infracción non prescribira (Art. 92 da Lei 30/1992).

Tal e como sinalamos anteriormente para a determinación do momento de comisión da infracción debemos de ter en conta que, o criterio que determina a lexislación aplicable en cada momento é a data de finalización das obras ou a data na que se realizou o último acto de edificación, así como o establecido na disposición transitoria 10ª.



2.3.2.6. Órganos competentes: Para a imposición de sancións establece a lei unha clasificación competencial en función da contía da multa proposta polo instructor e en función da clase de solo, así textualmente establece:

- Por infraccións moi graves, a partir de 600.000 euros, o *Consello da Xunta*, e inferiores a esta contía o *conselleiro* competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio.
- Por infraccións graves cometidas en solo rústico sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible conforme á presente lei, ou incumprindo as súas condicións, o director xeral competente en materia de urbanismo.
- Nos demais supostos, por infraccións graves e leves, o alcalde.

Por outro lado establece a Lei a posibilidade de delegación da imposición de sancións á Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU). Así as cousas, debemos de ter en conta o Decreto 213/2007, do 31 de outubro, polo cal se aproban os Estatutos da Axencia, cuxo artigo 3 establece o ámbito funcional da Axencia, e en concreto o seu apartado f) recolle, entre outras, a competencia que o art. 222.1 da LOUG asigna á Comunidade Autónoma para a imposición de infraccións urbanísticas graves ou moi graves de ata 600.000 euros.

Sentado o anterior a delimitación competencial queda establecida actualmente da seguinte forma:

- a) Consello da Xunta: Infraccións moi graves a partir de 600.000 euros.
- b) APLU: infraccións moi graves ata 600.000 euros e infraccións graves cometidas en solo rústico sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible conforme á presente lei, ou incumprindo as súas condicións.
- c) O Alcalde: nos demais supostos de infraccións graves e en todo caso nas leves.

A resolución dos expedientes sancionadores tramitados pola Axencia, cando o instructor do procedemento propoña a imposición dunha sanción entre 300.000 a 600.000 euros é competencia do Consello Executivo (órgano colexiado da APLU conformado por representantes das Administracións Local e Autonómica). Nos demais casos a competencia é da dirección da Axencia.

3 Reflexións conclusivas

Segundo o exposto anteriormente podemos definir a disciplina urbanística como o conxunto de normas xurídicas que regulan as potestades (potestade-obriga) e medios que goza a administración competente para velar pola protección da legalidade urbanística, de modo tal que se dea cumprimento ao establecido, non só en normativa, senón tamén en plan aplicable.

A finalidade última é a restauración da orde física vulnerada coa reposición ao estado anterior á actuación ilegal, e, indirectamente, evitar posteriores situacións ilícitas mediante medios punitivos como a imposición da correspondente sanción.

Para a consecución do devandito obxectivo resulta imprescindible a concienciación cidadá, o que inclúe, como é obvio, á concienciación política, de modo que, o popularmente coñecido como “*ti vai facendo*” no se chegue a manifestar nin o cidadán realice actuacións sen título xurídico que o habilite. Como vén sinalando a xurisprudencia do Tribunal Superior de Xusticia de Galicia, entre outras, sentenza nº 624/2005, do 14 de xullo de 2005, “*as futuras e hipotéticas novas previsións de ordenación urbanística poderán terse en conta na data na que cheguen a entrar en vigor, coas consecuencias que diso poida entón derivar, pero aínda con independencia de recordar a obviedade de que as obras se deben axustar ás previsións de ordenación urbanística e non estas últimas ás obras ilegais coas que se pretenda forzar a modificación daquelas, en todo caso é evidente que ten que ser aplicada a determinación de ordenación vixente e non outra que nin sequera existe...*”

Entre todos temos que rematar coa percepción de impunidade que ata hai poucos anos viña existindo no campo do urbanismo, promover un labor educativo en valores cívicos entre os que se encontra a non transgresión da lexislación urbanística e medio ambiental.

Dende a Axencia de Protección da Legalidade Urbanística damos a coñecer que toda edificación sen licenza ou sen autorización autonómica leva consigo ás seguintes consecuencias:

1. Adopción efectiva das medidas necesarias para restaurar a orde urbanística infrinxida, procedendo á demolición das obras non legalizadas.
2. A imposición de sancións aos responsables das infraccións urbanísticas

Na súa actuación a Axencia segue un escrupuloso respecto dos dereitos dos cidadáns, tanto dos interesados nos procedementos tramitados, velando polos dereitos de defensa sen que en ningún caso se producise indefensión, como no dos cidadáns que exercen a acción pública, tramitando as denuncias segundo a orde de prioridades fixada obxectivamente por un Plan de inspección que se aproba anualmente.

4. Bibliografía

BULLEJOS CALVO, CARLOS e ORTEGA MARTÍN, EDUARDO, *Enciclopedia de la Administración Local*.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M, “*Estudio jurisprudencial en torno a la disciplina urbanística*”.

DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M, relatorio “*Procedimiento sancionador: infracciones y sanciones*” impartida en xornadas de disciplina urbanística desenvolvida pola EGAP no ano 2010.

PAREJO ALFONSO, L, “*La disciplina Urbanística*”, *Iustel*.

RIVERA FRADE, M^a DOLORES, *Disciplina Urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia*.

Se ben o presente traballo foi desenvolvido tomando como base a normativa aplicable e sentenzas do noso Tribunal Superior de Xusticia.