

# MEDIDAS DE PROTECCIÓN E RESTAURACIÓN DA LEGALIDADE URBANÍSTICA

Hipólito Pérez Novo

Subdirector xeral de Disciplina e Informes  
da Xunta de Galicia

## 1. Consideracións xerais

### 1.1 Concepto

A orde urbanística establecida polas leis e plans urbanísticos faise efectiva en último extremo mediante o control que a Administración exerce a través das licencias. A peza chave para garanti-lo cumprimento do ordenamento urbanístico constitúea a licenza urbanística, mecanismo de intervención administrativa preventiva no uso do solo e da edificación que ten por finalidade esencial comprobar que as actividades proxectadas se axustan ó ordenamento urbanístico vixente. A licenza urbanística constitúe desta maneira o título que lexítima e lles dá cobertura xurídica a tódalas actividades materiais de edificación e uso do solo.

Co obxectivo de que tódolos actos que signifiquen unha transformación física do solo sexan sometidos a licenza e que esta, á súa vez, sexa outorgada de conformidade co planeamento vixente, a LSG regula unha serie de medidas tendentes a reaccionar fronte ás transgresións do ordenamento urbanístico, isto é, fronte ás actuacións de edificación e uso do solo que non estean amparadas en licenza ou que poidan estar amparadas formalmente nunha licenza o contido da cal vulnera a orde urbanística.

No noso ordenamento xurídico toda transgresión da orde urbanística xera as consecuencias xurídicas que determinan os arts. 181.2 LSG e 4 RDU:

- a) A adopción das medidas precisas para que se proceda á restauración da orde xurídica infrinxida e da realidade física alterada ou transformada como consecuencia da actuación ilegal.

- b) A imposición de sancións ós responsables das infraccións urbanísticas.
- c) E a existencia do resarcimento dos danos e das perdas causados a cargo das persoas responsables.

Baixo a denominación *protección da legalidade urbanística* o lexislador engloba o primeiro dos efectos enunciados, propio de toda transgresión xurídico-urbanística, e fica na marxe dela a potestade sancionadora e a existencia do resarcimento de danos e perdas, aínda que todas estas potestades teñen por base unha mesma e única realidade.

Para García de Enterría e Parejo Alfonso, as distintas medidas de protección da legalidade están dirixidas a acadar a restitución da orde xurídica conculcada e comprenden as potestades atribuídas á Administración a prol de:

- a) A suspensión da eficacia e a anulación dos actos administrativos que estean en contradicción coa ordenación urbanística aplicable.
- b) O impedimento da consolidación de situacións materiais –amparadas ou non formalmente en actos administrativos– contradictorias coa ordenación urbanística.
- c) A restitución *in natura* da realidade física á situación anterior á súa alteración ou transformación por actuacións ilícitas.

A posición central que a licenza ocupa no ordenamento urbanístico fica reforzada co sistema que establece o lexislador para suspender e incluso derruba-las obras que se realicen sen licenza ou sen observancia das súas condicións. O infractor que realice actividades materiais de edificación e uso do solo sen o título que lexitime a súa actividade, é dicir, sen amparo na preceptiva licenza urbanística, unha vez que se instrúe o correspondente expediente no que se aprecie a ilegalidade das actividades xa executadas, fica obrigado a solicita-la licenza oportuna, de tal maneira que, se non o fixer, ou se o seu outorgamento resultase contrario ó plan, procederase a ordena-lo derrubamento.

En definitiva, as medidas de restauración da legalidade urbanística infrinxida dependen da posibilidade de legalización das obras ou usos executados. Se esta legalización é posible, coa obtención da licenza acaba a actividade de restauración. Noutro suposto, procede a restauración *in natura* da orde xurídica conculcada mediante a reposición dos bens ó estado anterior á actuación ilícita, que normalmente consistirá no derrubamento das obras executadas e no impedimento definitivo dos usos ilegais.

Nos casos en que se estean a realizar ou se realizasen obras ó amparo dunha licenza concedida en contravención das determinacións do plan, é preciso destruí-lo título xurídico que, aínda viciado, constitúe o soporte dunha declaración de dereitos en favor do interesado. A LSG prevé nestes supostos medidas de suspensión e anulación de oficio dos actos declarativos de dereitos.

De acordo co anterior, podemos entender que a expresión *protección*

da legalidade urbanística comprende o conxunto de medidas establecidas pola lei e dirixidas á restauración da orde xurídica infrinxida mediante a reposición da realidade física alterada ou transformada como consecuencia dunha actuación ilegal e, no seu caso, a suspensión e a anulación dos actos administrativos nos que poida ampararse a dita actuación.

## 1.2. Natureza xurídica

A LSG regula a protección da legalidade urbanística dentro do capítulo adicado á disciplina urbanística (sección 1ª, do capítulo II, do título VI da lei) e o RDU desenvolve a lei nesta materia adicándolle un título completo (título III).

A disciplina urbanística é entendida pola doutrina nun sentido amplo como o conxunto de medidas legalmente establecidas e tendentes a manter e, no seu caso, a restaura-la legalidade urbanística.

O ben xurídico protexido pola disciplina urbanística, extensible ás medidas de protección da legalidade urbanística, é o cumprimento das normas administrativas sobre a utilización racional do solo en función das necesidades e das intereses da colectividade. O fundamento último descansa no mandato constitucional dos arts. 45 ó 47 CE, na medida en que a ordenación urbanística está encamiñada a un desenvolvemento urbanístico equilibrado e sostible, a promove-la calidade de vida dos cidadáns e a cohesión social da poboación, así como a protexe-lo medio e o patrimonio natural e cultural herdados.

A doutrina destacou a compatibilidade da adopción das medidas de protección da legalidade urbanística co exercicio da potestade sancionadora ó sinalar que cada unha ten un réxime substantivo propio e diferenciado e procedementos separados. A compatibilidade destas medidas non conculca o principio de *non bis in idem*, como de xeito reiterado sinala unha abundante xurisprudencia, e como se recolle nos arts. 181.2 LSG e 4.2 RDU. As sancións polas infraccións urbanísticas que se aprecien imporanse con independencia das medidas de protección e de restauración da legalidade.

Por outro lado, a aplicación e o resultado das medidas de protección da legalidade urbanística non prexulgan nin condicionan os doutras medidas legais eventualmente previstas por outros ordenamentos sectoriais e aplicables igualmente ós actos materiais de edificación e de uso do solo (art. 185.3 LS de 1976).

As medidas de protección da legalidade urbanística son de exercicio inescusable para a Administración urbanística (art. 2.1 RDU). O art. 181.3 LSG dispón que:

*En ningún caso poderá a Administración deixar de adoptar-las medidas tendentes a restaura-la orde urbanística vulnerada ou a repo-los bens afectados ó estado anterior á produción da situación ilegal.*

Como sinala a doutrina, a actividade da Administración no exercicio desta potestade non é discrecional, senón que se suxeitará ós principios xerais de congruencia e proporcionalidade; disporá o necesario para a reintegración da ordenación urbanística e farao de maneira axeitada e só no realmente preciso.

As medidas que para este efecto se adopten deberán ser motivadas (art. 54 LPAC) e, co fin de que as poida cumprir-lo interesado obrigado a isto, deberán precisa-la actividade que van desenvolver ou que van omitir definitivamente e o prazo para facelo.

### 1.3. Normativa aplicable

A regulación das medidas de protección da legalidade urbanística que establece a LSG incardínase no marco da lexislación estatal vixente no momento de se elaborar a lei galega, é dicir, no marco establecido pola LS de 1992 (arts. 248 ó 256), lei cuns preceptos cualificados na súa maioría como de *aplicación plena* e de *carácter básico*, que conformaban un marco ríxido que condicionaba en gran medida o lexislador autonómico, e que tiñan estreita conexión co sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas e efectos do incumprimento dos deberes deste carácter. Neste sentido, o art. 180.3 da LSG dispón que as medidas de protección da legalidade establecidas na propia lei galega sono *sen prexuízo das que, con carácter complementario, estean previstas na lexislación básica do Estado*.

Sen embargo, o modelo no que se quixo inspira-lo lexislador galego, como confesa na exposición de motivos da LSG, é o recollido na anterior LS de 1976 (arts. 184 ó 188), con algunhas modulacións e especificacións, modelo que xa fora asumido na LASG.

O marco da lexislación estatal instaurado pola LS de 1992 desapareceu en gran parte e case ó mesmo tempo da entrada en vigor da LSG como consecuencia da STC 61/1997, do 20 de marzo, que declarou inconstitucionais a maioría dos preceptos da LS de 1992; o Alto Tribunal declarou tamén inconstitucionais os preceptos reguladores da protección da legalidade urbanística (arts. 248 ó 256) por canto que:

*tiñan por obxecto inmediato a restauración da legalidade urbanística e non a regulación das condicións básicas do exercicio das facultades que integran o dereito de propiedade urbana (fundamento xurídico 34º).*

Ademais, a partir do ano 1996 o lexislador estatal afronta unha nova reforma en profundidade da lexislación sobre réxime do solo, que culminou coa nova LRSV, que entrou en vigor un ano despois da lei galega. A recente lei estatal constitúe un novo marco xurídico que condiciona e incide de maneira substancial sobre a normativa urbanística autonómica. En consecuencia, para a aplicación das disposicións relativas á protección da legalidade urbanística deberanse ter moi en conta os preceptos da LRSV e os preceptos da LS de 1992 que aínda se manteñen vixentes e que se-

rán aplicados polos operadores urbanísticos cunha visión coherente, integradora e unitaria do ordenamento xurídico. Coa finalidade de facilitar este labor interpretativo, a Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda publicou a Instrucción 1/1998, do 24 de xullo, sobre aplicación da LSG no marco da nova LRSV (DOG nº. 187, do 25/9/1998).

Curiosamente, outro efecto da citada STC, do 20 de marzo de 1997, foi que recobrou a súa vixencia a LS de 1976, como consecuencia da declaración de inconstitucionalidade da disposición derogatoria da LS de 1992. En consecuencia, a regulación das medidas de protección da legalidade urbanística da LS de 1976 (arts. 184 ó 188) e do regulamento que a desenvolve (arts. 29 ó 50 do RDU de 1978) son normativa de aplicación supletoria (art. 149.3 CE) no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, á que poderá acudi-lo intérprete ou aplicador do dereito para resolve-las lagoas ou omisións que puidese presenta-lo ordenamento urbanístico galego.

#### 1.4. Aspectos competenciais

Unha das innovacións introducidas en materia de disciplina urbanística pola lei galega –a súa relevancia é destacada na exposición de motivos– é o novo réxime competencial ou de distribución de competencias entre os órganos urbanísticos autonómicos e municipais.

##### 1.4.1. Competencias da Comunidade Autónoma galega

A Comunidade Autónoma de Galicia ten atribuídas competencias exclusivas en materia de urbanismo, por virtude do art. 27.3 EAG, en relación co art. 148.1.3 CE, que comprende as potestades lexislativa, regulamentaria e executiva, nos termos do art. 37 EAG.

En congruencia con estas competencias, a LSG asígnalles ós órganos urbanísticos da comunidade autónoma un papel fundamental de *dirección da política urbanística* (art. 190.1 LSG) que se pon de manifesto en concretas potestades atribuídas co fin de velar polo cumprimento da legalidade urbanística e o adecuado tratamento dos intereses públicos supramunicipais.

En concreto, atribúeselles unha potestade xeral de *control de legalidade sobre a actividade urbanística* (art. 190.2 LSG) que comprende, entre outras, as seguintes funcións:

- a) Exerce-la inspección e a vixilancia urbanística dos actos materiais de edificación e uso do solo, para comproba-lo seu acomodo á ordenación urbanística vixente (arts. 3.6.a) LSG e 110.2.a) RDU).
- b) Adopta-las medidas de protección e de restauración da legalidade necesarias no suposto previsto no art. 180 LSG. Cando as actuacións sen licencia afectan a terreos cualificados polo planeamento como dotacións urbanísticas ou solo rústico protexido, a lei atribúelle á comunidade autónoma as potestades para a adopción das medidas de

protección da legalidade urbanística (art. 180.1 LSG), por razón da especial relevancia dos bens xurídicos protexidos que, en última instancia, afectan a valores constitucionalmente protexidos como son a calidade de vida, a cohesión social, a protección do medio natural e do patrimonio cultural (arts. 45 ó 47 CE).

c) Exerce-la potestade sancionadora no suposto de infraccións urbanísticas tipificadas como moi graves (art. 186.a) e b) LSG).

d) Requirir dos concellos información detallada sobre as actividades de edificación e uso do solo realizadas no seu municipio, aínda cando se trate de supostos sometidos ó ámbito competencial municipal (art. 116.2 RDU).

e) Requirir das autoridades municipais a adopción das medidas necesarias para a protección e a restauración da legalidade urbanística vulnerada e o exercicio da potestade sancionadora (arts. 180.2 e 193 LSG e 67, 68 e 118 RDU).

Prescindiuse da institución da subrogación en virtude da que a Administración autonómica se subrogaba no exercicio das competencias municipais para a adopción das medidas de protección da legalidade urbanística no caso de inactividade municipal (art. 50 da derogada LASG).

#### 1.4.2. *Competencias dos concellos*

En virtude do principio de autonomía municipal (art. 137 CE) a lexislación de réxime local e a lexislación urbanística recoñécenlles ós concellos competencias en materia de urbanismo na medida en que a ordenación urbanística do municipio lles afecta directamente ós intereses propios da colectividade residente no concello.

En canto ás potestades encamiñadas ó mantemento da legalidade urbanística, asígnanselles ós órganos municipais as seguintes funcións:

a) O outorgamento das licencias urbanísticas que teñen por finalidade principal verificar, con carácter previo á súa execución, que as actividades de edificación e uso do solo se acomodan á ordenación urbanística vixente (art. 168 LSG).

b) A función de inspección e de vixilancia de tódalas obras e usos do solo que se realicen dentro do territorio municipal. No caso de apreciar que no suposto concreto concorren as circunstancias previstas no art. 180.1 LSG, poderá o alcalde ordena-la inmediata paralización das obras e remitírlle-las actuacións á comunidade autónoma (art. 59.2 RDU).

c) En xeral, fronte a calquera transgresión do ordenamento urbanístico como consecuencia de actuacións non amparadas en licencia ou amparadas formalmente en licencia ilegal, a potestade para adopta-las medidas necesarias, coa finalidade de protexer e de restaura-la legalidade urbanística, atribúeselle ó alcalde (arts. 175 a 178 LSG), coa única excepción do suposto especial contemplado no art. 180.1 LSG.

### 1.4.3. Principio de colaboración

Pódese dicir que no noso dereito as competencias en materia de disciplina urbanística son *competencias compartidas* entre a comunidade autónoma e os concellos (art. 188 LSG). A eficacia de todo o sistema depende determinantemente do grao de colaboración que se alcance entre tódalas administracións urbanísticas, autonómica e municipais.

Non se debe esquecer que as medidas de protección da legalidade urbanística dependen da posibilidade de legalización das obras executadas e que esa legalización dependerá á súa vez do outorgamento da licenza municipal e, no seu caso, da previa autorización autonómica de uso en solo rústico (art. 77.4 LSG).

As características propias do sistema urbanístico e o carácter de competencia compartida esixen unha intensa colaboración entre as administracións urbanísticas autonómica e municipal, que por outra parte constitúe un mandato expreso da lexislación vixente –art. 4 LPAC, art. 55 LBRL, art. 5.2 LALG.

No RDU recóllese tamén expresamente o principio de colaboración (arts. 2 e 108.3) e incluso se recollen algúns mecanismos específicos de colaboración entre a Administración autonómica e a municipal no exercicio das potestades relativas á disciplina urbanística:

- a) Obriga de se notificaren, mutuamente, tódalas resolucións adoptadas en procedementos sancionadores e de reposición da legalidade (art. 2).
- b) Previsión dun informe municipal preceptivo en tódolos expedientes de protección da legalidade que sexan tramitados pola comunidade autónoma (art. 58.3).
- c) Deber de auxilio da Policía Municipal á inspección urbanística autonómica (art. 111.4).
- d) Obriga do concello de facilitarlle información á inspección urbanística autonómica (art. 116.2).

### 1.5. Aspectos procedementais

Os expedientes de reposición da legalidade urbanística tramítanse seguindo o procedemento administrativo común regulado na LPAC, normativa á que se remite expresamente o lexislador galego (art. 175.3 LSG e 54.1 RDU), sen prexuízo de determinadas especificacións ou modulacións previstas pola normativa urbanística autonómica, como son as relativas ás medidas preventivas –suspensión dos actos de edificación e de uso do solo en execución non amparados en licenza–, a execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas, etc.

Os procedementos en materia de protección da legalidade urbanística teñen o carácter de procedementos de oficio, que se inician exclusivamente

por acordo do órgano urbanístico competente, ben por propia iniciativa ou ben como consecuencia de orde superior, petición razoada doutros órganos ou por denuncia (art. 69 LPAC).

A denuncia urbanística carece de potencialidade suficiente para iniciarlo procedemento. A súa función procesual é pór en coñecemento dos órganos urbanísticos os feitos que poden determina-la adopción das medidas de protección da legalidade. Ora ben, dado que as potestades asignadas co fin de protexer e de restaura-la legalidade urbanística son de exercicio inescusable para a Administración (art. 181.3 LSG), compréndese a gran virtualidade das denuncias nesta materia da disciplina urbanística.

Por outra parte, o art. 304 LS de 1992 establece a acción pública para a esixencia, diante da Administración e diante da xurisdicción contencioso-administrativa, da observancia da lexislación urbanística. Esta acción pública consiste no apoderamento a tódolos cidadáns cunha acción reaccional fronte ás transgresións do ordenamento urbanístico, de modo que todo cidadán está sen máis lexitimado para impugnar estas transgresións.

O art. 304 LS de 1992 distingue dous supostos:

- a) O xeral ou residual, no que o exercicio da acción pública se somete ós prazos ordinarios de impugnación legalmente establecidos.
- b) O específico relativo á execución de obras consideradas ilegais, suposto no que a acción é exercitable validamente mentres as obras estean a se realizar e ata o transcurso dos prazos establecidos para a adopción das medidas de protección da legalidade urbanística.

Desta maneira, no caso das obras, a determinación do prazo de exercicio válido da acción non depende do dato falta de publicidade da licenza ou orde de execución, senón unicamente do dato obxectivo e externo da realización e da terminación das obras. Este criterio é aplicable en tódolos casos e con independencia de se as obras contan ou non coa cobertura formal dunha licenza ou orde de execución.

### 1.6. Coordinación co rexistro da propiedade

Coa finalidade de reforza-la eficacia dos actos en materia de disciplina urbanística debe procurarse a coordinación da acción administrativa co Rexistro da Propiedade a través dos mecanismos establecidos na lexislación hipotecaria para a inscrición e a anotación preventiva de actos de natureza urbanística (art. 7.1 RDU).

Os actos dictados en exercicio das potestades de protección da legalidade urbanística teñen acceso ó Rexistro da Propiedade.

A Administración urbanística poderá acordar que se tome anotación preventiva da incoación do expediente de disciplina urbanística coa finalidade de asegura-lo seu resultado e a reposición dos bens afectados ó estado anterior á infracción (arts. 307.3 LS de 1992 e 56 RRP).



A anotación só se pode practicar respecto do terreo no que se presume que se cometeu a infracción.

O título para practicala anotación será a certificación expedida polo secretario da Administración actuante (art. 57 RRP)

A anotación terá un prazo de duración de catro anos, prorrogable un ano máis por instancia da Administración (art. 60 RRP).

Esta materia regúlase con detalle no Regulamento sobre inscrición no Rexistro da Propiedade dos actos de natureza urbanística (RD 1093/1997, do 4 de xullo).

## 2. Análise de cada suposto legal

### 2.1. Os distintos supostos legais previstos

A lexislación urbanística galega, seguindo o modelo da lexislación estatal (LS de 1976 e LS de 1992), optou pola definición dunha serie de supostos con previsión das medidas pertinentes a cada un deles, en función dos seguintes criterios:

- estado de consumación da transgresión (en execución ou rematadas),
- existencia ou non de título que lexitime a actuación (amparadas ou non en licencia ou orde de execución)
- cualificación do solo (tratamento especial do solo rústico protexido e do cualificado para dotacións urbanísticas)

En función dos mencionados criterios, a LSG prevé unha regulación específica para cada un dos seguintes supostos:

#### A) *Actuacións sen título lexitimador:*

a) Actos de edificación e uso do solo sen licencia ou orde de execución ou sen se axustaren ás súas condicións, que se iniciasen e que se encontren en proceso de execución (art. 175 LSG).

b) Obras de edificación sen licencia ou orde de execución ou en contravención das súas condicións, que se rematasen (art. 176 LSG).

c) Outros actos que se realizaron sen licencia ou orde de execución ou sen se axustaren ás súas condicións (art. 177 LSG).

d) Actos de edificación e uso do solo sen licencia executados por outras administracións públicas (art. 169.3 e 4 LSG).

#### B) *Actuacións amparadas formalmente nun título lexitimador:*

a) Actos de edificación e de uso do solo en execución ó amparo formal dunha licencia ou orde de execución ilegal, e con cumprimento das súas condicións. A ilicitude radica no título que ampara a actuación por ser contrario á ordenación urbanística (art. 178 LSG).

b) Licencias e ordes de execución ilegais (art. 179 LSG)

### C) *Actuacións en áreas especialmente sensibles:*

Actos de edificación e de uso do solo realizados en terreos cualificados como solo rústico protexido ou destinados a dotacións urbanísticas, cando sexan executados sen licencia ou orde de execución ou cando estean amparados formalmente nunha licencia ou orde de execución ilegal (art. 180 LSG).

O suposto contemplado no art. 175 LSG –actuacións en proceso de execución non amparadas en título lexitimador– é o que regula con maior detalle e profusión o lexislador. Para os demais supostos o lexislador establece unha regulación menos extensa e detallada con frecuentes remisións ó art. 175 LSG.

## 2.2. **Actos de edificación e uso do solo en proceso de execución non amparados en licencia ou orde de execución**

No noso sistema urbanístico, os títulos xurídicos que lexitiman calquera acto de edificación ou uso do solo son necesariamente a licencia urbanística ou a orde de execución dictada para o efecto. A execución material dalgún acto da categoría citada con ausencia ou deficiencia dos títulos lexitimantes da actividade en cuestión determinan a activación dos mecanismos de protección e restauración da legalidade urbanística e a potestade administrativa sancionadora.

Como a falta de licencia supón sinxelamente a falta do control previo á edificación ou uso do solo, o feito de que se leve a cabo unha actividade deste tipo sen o requisito da obtención da licencia non supón necesariamente que o acto infrinxa a ordenación urbanística. De aí que non se dispoña como medida fatal e ineludible o drástico derrubamento da obra en tódolos casos. Diante dunha obra non lexitimada por licencia, prevese un procedemento para verificar se a actividade se axusta ou non á ordenación aplicable. De tal maneira que, se se comproba que se axusta á ordenación e, polo tanto, non existe ningunha razón que impida a actividade, outorgaráselle a licencia. Se, polo contrario, se comproba que non é conforme coa orde urbanística e resultase improcedente o outorgamento da licencia, imporase a cesación definitiva da actividade e a demolición da obra realizada.

Antecedentes: arts. 184 LS de 1976, 50 LASG e 248 LS de 1992.

### 2.2.1. *Suposto legal: art. 175 LSG*

O suposto de feito que habilita para a adopción das medidas previstas no art. 175 LSG está constituído polos actos de edificación e uso do solo sen título que os lexitime (arts. 175.1 LSG e 49 RDU). As notas que caracterizan o suposto legal son:

a) Trátase daqueles actos materiais de edificación e de uso do solo suxeitos a licencia urbanística (arts. 168.1 LSG e 10 RDU)

b) Son actuacións carentes de título lexitimante ou habilitante. Esta medida de protección da legalidade está prevista para reaccionar fronte a unha actuación non lexitimada por licencia ou orde de execución. Esta falta ou carencia de lexitimación pode ser:

b´) Carencia absoluta: inexistencia de licencia ou orde de execución. Unha problemática de difícil solución preséntase cando se pretende que estes actos de edificación e de uso do solo están amparados por unha licencia obtida por silencio administrativo. O promotor das obras terá que acreditar non só o cumprimento dos requisitos formais (art. 43 LPAC), senón tamén xustificala conformidade material do pretendidamente obtido por silencio coa ordenación urbanística (arts. 168.2 LSG e 242.6 LS de 1992).

b´´) Carencia relativa: execución material desconforme coa licencia ou coa orde de execución obtida.

O termo *condicións* interpreto a xurisprudencia no sentido de se referir ás condicións materiais en que se deben realiza-las obras e non a outras condicións ás que se somete a licencia (por exemplo, non presentación de aval bancario esixido polo acto de outorgamento da licencia). Neste sentido será determinante a comparación do executado co proxecto técnico e o acto de outorgamento de licencia, onde quedan definidas con detalle as obras ou actuacións autorizadas (arts. 14 e 17 RDU).

c) Refírese a actuacións en proceso de execución: prazo que vai desde o comezo da actuación ata a súa completa terminación.

En definitiva, o presuposto de feito habilitante da aplicación das medidas previstas no art. 175 LSG é a realización, mentres a realización esta aínda levándose a cabo e non se deba dar por rematada, de calquera acto material de edificación ou uso do solo só lexitimable por licencia ou orde de execución, para os que non se obtivese ou dictase ningún destes últimos actos administrativos ou que, aínda contando coa súa cobertura formal, se executen en desconformidade total ou parcial coas súas condicións lexitimas.

A competencia para adopta-las medidas previstas no art. 175 LSG atribúenselle expresamente ó alcalde.

### 2.2.2. Consecuencias xurídicas

#### a) Suspensión das actuacións ilegais

Unha vez comprobado o suposto de feito anteriormente determinado, o alcalde debe proceder á suspensión inmediata das obras ou actuacións en curso de execución que carecen de título administrativo habilitante.

Características da suspensión (art. 175.1 LSG):

■ Ten por obxecto os actos materiais de edificación ou uso do solo non lexitimados por licencia ou orde de execución. Non se refire á suspensión

dos efectos dun acto administrativo, o que se prevé é a suspensión de actuacións materiais.

■ A suspensión determina non só a paralización das obras afectadas, senón tamén a carga do promotor da actividade para obter a súa legalización, ameazado, no caso de non acadala, co derrubamento daquelas.

■ Trátase dunha medida cautelar ou preventiva que ten por finalidade evitar que prosigan os actos materiais non lexitimados, para mantelo *statu quo* ata que se decida definitivamente sobre a legalidade dos ditos actos, con obxecto de non facer, no seu caso, máis gravosas e de difícil execución real as consecuencias do dito pronunciamento. Non se prexulga en absoluto a conformidade ou non dos actos suspendidos coa ordenación urbanística.

■ É unha medida de urxencia (*disporá a suspensión inmediata*, di a lei) adoptada nun expediente sumario, de contido limitado a comprobar a concorrencia do presuposto de feito habilitante, sen prexulga-lo fondo da cuestión. En consecuencia, non é preceptivo o cumprimento do trámite de audiencia dos afectados que teñen aseguradas as súas posibilidades de defensa no procedemento posterior.

■ O acordo de suspensión é susceptible de impugnación (art. 72 LPAC), aínda que a doutrina xurisprudencial ó respecto non é pacífica. En todo caso, a xurisprudencia é contraria á suspensión en vía contenciosa do acto impugnado, dado o interese público prevalente en xogo (STS do 9 de maio de 1996).

A lexislación prevé unha serie de medidas complementarias para facer efectiva a interrupción ou a paralización da actuación ilícita en execución; son as medidas ás que se fai referencia nos art. 175.2 LSG e 49 ó 53 RDU:

■ A posible esixencia, no seu caso, de responsabilidades penais en que puidese incorre-lo responsable da actuación ilícita (art. 51 RDU). O incumprimento da orde de suspensión podería implicar, no seu caso, unha falta ou un delito de desobediencia.

■ A orde de retirada dos materiais preparados para seren utilizados na obra ou actividade suspensa e da maquinaria afecta a ela: art. 52 RDU

■ A retirada ou o precinto dos antes citados materiais e maquinaria por parte da Administración, no caso de que non fosen retirados polo interesado (art. 52 *in fine* RDU).

■ A suspensión das subministracións de auga, enerxía eléctrica, gas ou telefonía a aquelas actividades ou usos suspendidos: art. 53 RDU.

■ O art. 72 LPAC, ademais, habilita para adoptar outras medidas oportunas para asegura-la eficacia da resolución que puidese recaer.

A suspensión poderá adoptarse antes da iniciación do expediente de reposición da legalidade ou simultaneamente co acordo de iniciación do

citado expediente (arts. 49 RDU e 72 LPAC). Se as medidas se adoptasen con anterioridade, deberán ser confirmadas, modificadas ou levantadas no acordo de iniciación do procedemento, que se deberá efectuar no prazo dos 15 días seguintes á da súa adopción. As medidas de suspensión das actuacións ficarán sen efecto se non se comeza o procedemento no dito prazo ou cando o acordo de iniciación non conteña un pronunciamento expreso sobre elas (art. 72.2 LPAC).

b) Tramitación do expediente de reposición da legalidade para verifica-la posibilidade de legaliza-las actuacións iniciadas

Ten por obxecto verifica-la posible legalización das obras iniciadas, no caso de que sexan conformes coa ordenación urbanística vixente.

O expediente de reposición tramitarase seguindo o procedemento administrativo común regulado na LPAC, á que expresamente se remite o art. 175.3 LSG. Concluída a tramitación do expediente, adoptarase algún dos seguintes acordos:

■ Se as actividades non fosen legalizables por ficar constatada a súa incompatibilidade manifesta co ordenamento urbanístico, acordarase o derrubamento do construído ou a reposición dos bens afectados ó estado anterior ó incumprimento, segundo o caso. En tódolos casos, impediranse definitivamente os usos ós que dese lugar a actuación (arts. 175.3.a) LSG e 54.1.a) RDU).

■ Se as actuacións fosen legalizables pola súa compatibilidade co ordenamento urbanístico, requiriráselle ó promotor que no prazo de dous meses solicite a preceptiva licencia, e manterase a suspensión das obras mentres aquela non fose outorgada (arts. 175.3.b) LSG e 54.1.b) RDU).

■ Se as obras se realizasen sen se axustaren ás condicións da licencia ou orde de execución, requiriráselle ó interesado que no prazo de dous meses (ampliable a tres) axuste as obras a aquelas condicións (arts. 175.3.c) LSG e 54.1.c) RDU). Non obstante, cando se trata de obras que non se axustan ás condicións do título administrativo habilitante, o axuste pódese producir mediante a corrección material do edificado ás condicións da licencia existente ou mediante a obtención dun título administrativo que ampare as obras executadas. É dicir, ó titular dos actos impónselle a carga de solicita-la oportuna licencia ou, no seu caso, de axusta-las obras ou os usos á licencia ou orde de execución existente.

A actuación iniciada resultará legalizada no suposto de que o interesado obteña licencia para o realizado. A este respecto débese lembra-lo carácter estritamente regulado das licencias urbanísticas (arts. 168.2 LSG e 11.3 e 12.1 RDU) posto de maneira reiterada de manifesto pola xurisprudencia, de maneira que necesariamente se outorgarán cando o solicitado resulta compatible co ordenamento urbanístico, e fican deste xeito

legalizadas as obras realizadas. Pola contra, a licenza denegarase forzosamente cando se solicite para obras ou actuacións non axustadas ó ordenamento urbanístico.

En consecuencia, a actuación non resultará legalizada nos seguintes supostos:

- Se o interesado non solicitou a oportuna licenza no prazo outorgado para o efecto.
- Se o interesado non axustou a actuación ás condicións da licenza ou orde de execución existente no prazo outorgado.
- Se a licenza solicitada fose denegada por se-lo seu outorgamento contrario á legalidade urbanística.
- Á mesma conclusión haberá que chegar no caso de que se solicite a licenza de maneira fraudulenta para obras que non son as realmente executadas.

En canto ó termo *interesado* utilizado polo lexislador ha de se entender referido ó autor das obras ou actuacións realizadas sen licenza, conforme a finalidade do precepto de permitirle, se é posible, a súa legalización antes de proceder á restauración da orde urbanística.

#### c) Restitución da orde urbanística infrinxida

No caso de que non resulten legalizadas as obras ou actuacións realizadas, acordarase as medidas de restitución da orde xurídica infrinxida e de reposición *in natura* dos bens afectados ó estado anterior á actuación ilegal (arts. 175, apartados 3.a) e 4 LSG e 54.1.a) e 2 RDU).

- Obras de construción: acordarase o derrubamento das obras ilegais á custa do interesado e prohibiranse definitivamente os usos a que desen lugar.
- Obras de derrubamento: acordarase a reconstrución do derrubado de maneira indebida (art. 55 RDU).
- Outras medidas de reposición da legalidade: as que resulten necesarias para conseguir a restitución *in natura* dos bens afectados ó estado anterior á actuación ilícita (arts. 3.6.b), e 181.3 LSG e 3.b), 4.a), 5 e 57.2.b) RDU).

A xurisprudencia, con algunhas matizacións, considera o derrubamento como unha medida extrema, no sentido de se-la única que posibilite a restauración da orde vulnerada e así se acredite no expediente de forma fidedigna e indubidada. E, así mesmo, véñense considerando de aplicación os principios de proporcionalidade e de congruencia, e ponderaranse as circunstancias concorrentes en cada caso (entidade da infracción, incidencia sobre o ben xurídico que se debe protexer, presenza de terceiros adquirentes de boa fe, etc.).

Para a execución das medidas de reposición da legalidade, no caso de que

non sexan executadas voluntariamente polo titular das actuacións, poderase acudir á vía de execución forzosa, en calquera das seguintes modalidades:

■ Execución subsidiaria: neste caso, a Administración urbanística realizará as actuacións materiais necesarias para a restitución da legalidade, por si mesma ou a través das persoas que determine, por conta do obrigado (art. 98 LPAC).

■ Multa coercitiva: a súa contía oscila entre as 50.000 e as 500.000 pesetas e poderase reiterar ata logra-la execución por parte do suxeito obrigado (arts. 99 LPAC, 175.5 LSG e 54.3 RDU).

### 2.3. Obras rematadas non lexitimadas por licencia ou orde de execución

Diante dunha obra concluída sen licencia, a Administración urbanística debe reaccionar de tal maneira que, se non se lexitima –ou a legalización non é posible–, se proceda ó seu derrubamento, e restaurarase así a orde xurídica perturbada.

Como a obra xa está totalmente terminada, non cabe a medida da suspensión da actividade, só prevista para cando a obra está en execución. Pero, salvo neste aspecto, en principio, o art. 176 LSG remite ó procedemento establecido no art. 175 LSG, polo que serán aplicables os requisitos deste en tanto se adecuen ó obxecto específico.

O fundamento dos arts. 175 e 176 LSG é o mesmo: o derrubamento das obras e a restauración da orde urbanística vulnerada cando se comprobou que a obra non se axusta á ordenación urbanística.

Antecedentes: arts. 185 LS de 1976 e 249 LS de 1992.

#### 2.3.1. Suposto legal: art. 176 LSG

O suposto de feito habilitante para a adopción das medidas previstas polo art. 176 LSG está constituído polas obras ou actos de edificación rematados sen licencia, coas seguintes condicións:

a) Os actos suxeitos ás medidas previstas no art. 176 LSG son só os que impliquen obras, é dicir, os consistentes na realización dos traballos que transformen a realidade física.

b) Carentes de título lexitimante ou habilitante:

■ carencia absoluta: sen licencia ou orde de execución

■ carencia relativa: execución material desconforme coa licencia ou coa orde de execución obtidas.

c) As obras encontraranse completamente rematadas, sen que transcorrese o prazo de catro anos desde a data da súa terminación.

Considéranse obras totalmente rematadas aquelas que se encontren dispostas para servir ó fin ó que estivesen destinadas e en condicións de

seren ocupadas sen necesidade de obras complementarias de ningún tipo, cando así o recoñeza a autoridade que incoe o expediente, tralo informe dos servicios técnicos e con audiencia do promotor das obras (art. 56.2 RDU).

Unha reiterada doutrina vén manifestando que a carga da proba dos datos de feito que xustifican o transcurso do prazo será aportada por quen invoca o dito transcurso en apoio da súa posición. O principio de boa fe na súa vertente procesual impide que o que crea unha situación de ilegalidade poida obter vantaxes das dificultades probatorias orixinadas por esa ilegalidade (STS do 16 de marzo de 1991).

O transcurso do prazo non produce a legalización das obras; a pesar da imposibilidade de toda medida reintegradora da orde conculcada, as obras executadas ilegalmente continúan a ser ilegais por desconformes coa ordenación urbanística aplicable e, polo tanto, segue a ser improcedente a súa legalización.

A doutrina vén considerando a súa situación asimilada ó réxime de fóra de ordenación previsto no art. 58 LSG. Non se poden considerar legalizadas porque non sería razoable que obras nadas na ilegalidade fosen de mellor condición cás feitas de acordo coa ordenación urbanística e que despois deviñesen, por alteración do planeamento, contrarias a este, pero si quedasen nunha situación análoga á de fora de ordenación. Tal situación implica a prohibición das obras que poderían alongar artificialmente a vida da edificación, polo que non son admisibles obras de reforma, mellora, ampliación ou consolidación, e si unicamente as de reparación que son inherentes ó uso da edificación.

En definitiva, o suposto de feito habilitante da aplicación das medidas previstas no art. 176 LSG é a realización de obras completamente rematadas sen licencia ou orde de execución, ou que, aínda contando coa súa cobertura formal, se executen en desconformidade total ou parcial coas súas condicións lexítimas, sempre que non transcorresen catro anos desde a completa terminación das obras.

A competencia para adopta-las medidas previstas no art. 176 LSG atribúeselle de maneira expresa ó alcalde.

### 2.3.2. Consecuencias xurídicas

O art. 176 LSG e o art. 56.1 RDU remiten ós preceptos que regulan o expediente de reposición da legalidade, isto é, ós arts. 175, apartados 3, 4 e 5, LSG e 54 e 55 RDU, anteriormente analizados.

Cabe destaca-las seguintes peculiaridades:

a) Dado que as obras están completamente rematadas, exclúense neste suposto a suspensión das obras e as medidas complementarias previstas para o caso de obras en curso de execución.

b) O requirimento diríxese contra a persoa que sexa titular da cons-



trucción no momento en que se efectúe, con independencia de se é ou non a mesma que realizou as obras. Consecuentemente, a carga de legalización impónselle igualmente á persoa que posúa o dereito de propiedade por ese só feito (art. 185.1 LS de 1976, de aplicación supletoria, e art. 54.3, *in fine*, RDU).

As medidas de protección e de restauración da legalidade urbanística operan sobre a obra ou uso ilegal como unha auténtica carga real, de modo tal que a orde de derrubamento do ilegalizable se lle impón ó titular da obra ou da instalación como unha obriga *ob rem*, con enteira independencia de quen fose o infractor material, e de se este obrou de boa ou má fe, sen prexuízo de que iso sexa relevante na incoación do oportuno expediente sancionador onde plenamente se aplica o principio de persoalidade.

O derrubamento do construído contra a norma e non legalizable é unha carga real do terreo ou da propiedade e como obriga *ob rem* transmítese co fundo e o seu titular subrógase na posición xurídica do causante (arts. 80 LSG e 21 LRSV).

#### 2.4. Outros actos non amparados en licencia

Antecedentes: art. 250 LS de 1992

##### 2.4.1. *Suposto legal: art. 177 LSG*

O suposto de feito que habilita a adopción das medidas previstas no art. 177 LSG está constituído polos actos de uso do solo non amparados en licencia, coa característica de que se trata de actividades precisadas de licencia urbanística por imperativo do disposto nos arts. 168.1 LSG e 10 RDU, distintas das obras e dos actos de edificación, é dicir, trátase de actos distintos dos de edificación ós que se refire o art. 176 LSG son actos de uso do solo tales como: parcelacións urbanísticas, primeira utilización dos predios, cambio de uso, etc.

A competencia para adopta-las medidas previstas no art. 177 LSG atribúeselle expresamente ó alcalde.

##### 2.4.2. *Consecuencias xurídicas*

O procedemento simplifícase, e prevese unha primeira fase de verificación da posibilidade de legalización da actividade e unha posterior de reposición da legalidade no caso de que non sexan legalizadas as actividades e, en consecuencia, imponse a prohibición definitiva da actividade e da reposición dos bens afectados ó estado anterior ó incumprimento da ordenación urbanística.

Para a execución forzosa serán de aplicación os medios de execución subsidiaria e de multa coercitiva previstos nos arts. 175.5 LSG e 54.3 RDU.

## 2.5. Actos de edificación e de uso do solo en curso de execución lexitimados por licenzia ou orde de execución ilegais

Cando se outorgou unha licenzia, a aplicación das medidas de protección e de restauración da legalidade urbanística require a previa destrución do título xurídico que inicialmente lle presta cobertura á actuación do particular. A ilicitude radica no título que ampara a actuación, por ser contrario á ordenación urbanística.

Antecedentes: arts. 186 LS de 1976 e 253 LS de 1992.

### 2.5.1. *Suposto legal: art. 178 LSG*

O suposto de feito para a aplicación das medidas previstas no art. 178 LSG consiste na existencia dunha licenzia ou orde de execución que lles dea amparo a actos de edificación e uso do solo en curso de execución, e da que o seu contido constituía de maneira manifesta unha infracción urbanística grave ou moi grave. As características principais son:

a) Que se outorgase unha licenzia ou que se adoptase unha orde de execución que ampare formalmente actos de edificación ou uso do solo a que fan referencia os arts. 168.1 LSG e 10 RDU.

b) Que o contido dos ditos actos administrativos sexa constitutivo manifestamente dunha infracción urbanística grave ou moi grave tipificada nos arts. 182, apartados 2 e 3, LSG e 70, apartados 2 e 3 RDU.

A xurisprudencia esixe que a infracción non sexa deducida de interpretacións, senón evidente e indiscutible normalmente, de sorte que se descubra pola mera confrontación do acto administrativo coa norma legal ou, o que é o mesmo, que por ser patente e notoria, para apreciála non haxa que acudir a interpretacións analóxicas ou intrincados e prolixos razoamentos xurídicos, senón que polo contrario chega o simple enfrontamento do contido do acto co teor literal das normas incumpridas.

c) Que estea en curso de execución. A facultade de suspensión poderase exercer desde o momento de se dictaren actos administrativos (aínda que sen comezar ningunha actividade material ó seu amparo) ata o momento do remate da actividade (art. 62 RDU), isto é, pódese adoptar durante o período de execución das obras, calquera que sexa a data de outorgamento da licenzia.

A competencia para adoptar as medidas previstas no art. 178 LSG atribúese expresamente ó alcalde.

### 2.5.2. *Consecuencias xurídicas*

a) Suspensión dos efectos da licenzia ou orde de execución

Á constatación do suposto de feito conéctanlle os art. 178.1 LSG e 60 RDU a suspensión dos efectos da licenzia ou orde de execución e a conseguinte paralización dos actos de edificación e uso do solo que se executen ó seu amparo.

Trátase dunha medida cautelar, e o seu obxectivo redúcese a conxela-la situación xurídica, e no seu caso fáctica, creada polos acordos afectados, o que evita a súa ulterior consolidación pola persistencia na produción dos seus efectos propios, sen implicar por isto unha decisión definitiva de fondo sobre a legalidade da dita situación xurídica. A suspensión incide exclusivamente no plano da eficacia e non no da validez da licenza ou orde de execución.

Esta suspensión é de actos xurídicos e provoca a perda por parte destes da eficacia ou executoriedade de que gozan en virtude da presunción de lexitimidade propia dos actos administrativos. A suspensión está sometida á condición resolutoria da efectiva submisión, no prazo de tres días, da cuestión á xurisdicción contencioso-administrativa, mediante traslado a esta do expediente instruído. Os efectos da suspensión duran ata que se dicte sentenza.

#### b) Proceso contencioso-administrativo

O acordo de suspensión está sometido a unha condición: deberáse dar traslado directo á xurisdicción contencioso-administrativa no prazo de tres días. No caso de que non se lle dea traslado dentro do prazo sinalado, queda sen efecto a suspensión acordada.

Á xurisdicción contencioso-administrativa corresponderalle a decisión definitiva sobre a cuestión de legalidade suscitada pola dita medida, que se substanciará pola vía do proceso especial regulado no art. 127 LXCA.

#### c) Restauración da orde xurídica infrinxida

No caso de que o xulgado ou o tribunal anule a licenza ou a orde de execución, procede a restauración da orde xurídica infrinxida –derrubamento das obras, cesamento da actividade, reconstrución do derrubado, etc.–(art. 63 RDU), e resultarán aplicables os medios de execución forzosa previstos no art. 54.3 RDU (execución subsidiaria ou multa coercitiva).

### 2.6. Os actos de edificación e uso do solo lexitimados por licenza ou orde de execución ilegais

Antecedentes: arts. 187 LS de 1976 e 254 LS de 1992.

#### 2.6.1. Suposto legal: art. 179 LSG

O presuposto de feito habilitante das medidas previstas no art. 179 LSG consiste na existencia de licencias ou ordes de execución nas que o seu contido constituía manifestamente algunha das infraccións urbanísticas graves ou moi graves tipificadas nos arts. 182, apartados 2 e 3, LSG e 70, apartados 2 e 3 RDU.

O prazo para adopta-las medidas é de catro anos, que contarán desde a data de adopción do acordo de outorgamento da licenza ou de dictarse a orde de execución (arts. 179 LSG e 64 *in fine* RDU).

Ante similar precepto, na lexislación estatal a doutrina cuestionou a posibilidade de elixir entre a vía da suspensión dos efectos da licencia e a vía da revisión de oficio. Para algúns autores a vía da suspensión está prevista polo lexislador para os supostos de actos de edificación e de uso do solo en curso de execución e amparados en licencia ilegal, mentres que a vía da revisión de oficio estaría reservada para os actos de edificación e uso do solo xa consumados que fosen realizados ó amparo de licencias ilegais. Non se comparte esta opinión, a vía da revisión dos actos administrativos está regulada pola lexislación de procedemento administrativo, á que remiten a lexislación de réxime local e a lexislación urbanística que non quixeron restrinxi-los medios de reacción ante os actos administrativos ilegais.

O art. 104 LPAC habilita o órgano competente para suspender-la execución do acto administrativo obxecto de revisión, o que permite pensar en actos administrativos que amparan actividades en curso de execución e non só actividades consumadas.

Neste sentido, o art. 302 LS de 1992 prevé a revisión de oficio de calquera acto e acordo adoptado en materia de urbanismo de acordo co disposto na lexislación de procedemento administrativo.

#### 2.6.2. Consecuencias xurídicas

##### a) Revisión de oficio

Dado o suposto de feito, a protección da legalidade canalízase pola vía da revisión de oficio regulada nos arts. 102 ó 106 LPAC, modificada pola Lei 4/1999:

■ Actos nulos de pleno dereito: art. 102 LPAC. Un suposto especificamente previsto de nulidade de pleno dereito é o de licencias outorgadas con infracción da zonificación ou uso urbanístico das zonas verdes, espazos libres, dotacións, equipamentos ou solo rústico protexido (art. 180.2 LSG). Nestes supostos de nulidade de pleno dereito non é de aplicación o prazo fixado polo art. 179 LSG.

■ Actos anulables: art. 103 LPAC. Poderíase pensar que o motivo de declaración de lesividade esixe que o contido do acto sexa constitutivo de infracción urbanística grave ou moi grave. O prazo para a revisión de oficio é de catro anos desde a data de expedición da licencia.

■ Revogación de actos de gravame: art. 105.1 LPAC. Normalmente será o suposto das ordes de execución.

##### b) A reposición da orde xurídica infrinxida

No caso de anulación da licencia ou da orde de execución, os actos materiais realizados aparecen desprovistos de título de lexitimación e en flagrante contradicción coa ordenación urbanística, polo que se debe proceder á reintegración da realidade física alterada (art. 65 RDU), e serán de aplicación os medios de execución regulados no art. 53.3 RDU.

### c) Indemnización de danos e perdas

Cando se produza a anulación da licencia ou orde de execución, os prexudicados poderán reclamar da Administración o resarcimento dos danos e perdas causados, nos casos e coa concorrencia dos requisitos establecidos nas normas que regulan a responsabilidade das administracións públicas (arts. 44.2 LRSV e 66 RDU).

A Administración, ó declara-la nulidade da licencia, poderá establecer, na mesma resolución, as indemnizacións que lle corresponda recoñecerlles ós interesados, se se dan as circunstancias legalmente previstas (art. 102.4 LPAC).

## 2.7. Actos de edificación e de uso do solo realizados sen licencia ou con licencia ilegal en terreos cualificados como dotacións urbanísticas ou como solo rústico protexido

A LSG establece un réxime específico de protección para aquelas áreas ou espazos que considera especialmente sensibles polos bens xurídicos que teñen que ser protexidos, a saber:

a) Os solos rústicos protexidos polos seus valores ecolóxicos, ambientais, paisaxísticos, históricos, culturais ou con potencialidade productiva agrícola, gandeira, forestal, etc.

b) Os solos destinados a dotacións urbanísticas polo seu papel fundamental na ordenación urbanística e a súa contribución á mellora da calidade de vida e a cohesión social da poboación.

Antecedentes: arts. 188 LS de 1976 e 255 LS de 1992.

### 2.7.1. Actividades non amparadas en licencia ou orde de execución:

a) Suposto legal: art. 180.1 LSG

Actos de edificación e uso do solo realizados sen licencia ou orde de execución sobre terreos cualificados polo planeamento como dotacións urbanísticas (zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos) ou como solo rústico ou non urbanizable con especial protección (art. 180.1 LSG e 58.1 RDU).

É o mesmo suposto contemplado nos arts. 175 e 176 LSG, coa particularidade de que actúa sobre terreos con determinada cualificación que teñen un réxime especial en razón á especial relevancia dos bens xurídicos protexidos.

A competencia para a adopción destas medidas correspóndelles na actualidade ó director xeral de Urbanismo da Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda, (Decreto 38/1999, do 5 de febreiro, polo que se establece a estrutura orgánica da consellería, modificado polo Decreto /2000.

b) Consecuencias xurídicas

Mentres as actividades estivesen no seu curso de execución, aplicaranse as medidas previstas nos arts. 175 LSG e 49 ó 55 RDU.

Cando finalizasen aplicaranse as medidas previstas nos arts. 176 LSG e 56 RDU, coa particularidade de que non será de aplicación a limitación de prazo que establecen aqueles preceptos.

Sen prexuízo das competencias da consellería, o alcalde poderá ordena-la suspensión ou a paralización das actividades e adopta-las medidas necesarias para a súa efectiva interrupción, e daralle inmediato traslado á consellería (art. 59.2 LSG).

*2.7.2. Licencia ou orde de execución ilegal*

a) Suposto legal: art. 180.2 LSG

Licencia outorgada ou orde de execución adoptada con infracción da zonificación ou uso urbanístico das zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos ou solo rústico ou non urbanizable con especial protección (arts. 180.2 LSG e 67 RDU).

É o mesmo suposto contemplado nos arts. 178 e 179, pero sobre terreos con determinada cualificación que teñen un réxime especial en razón ós valores dos bens xurídicos que deben ser protexidos.

b) Consecuencias xurídicas

A lei determina a nulidade de pleno dereito das licencias ou ordes de execución que incorran no suposto contemplado no art. 180.2 LSG. Neste mesmo sentido, o art. 255.2 LS de 1992.

Consecuentemente non é de aplicación a limitación de ningún prazo.

Neste suposto, o alcalde, de oficio ou por requirimento da consellería, procederá a adopta-las medidas de protección e de restauración da legalidade previstas nos arts. 178 e 179 LSG e 225.2 LS de 1992 e encamiñadas á suspensión preventiva dos efectos da licencia ou da orde de execución e á anulación da licencia ou orde de execución mediante o procedemento de revisión de oficio dos actos nulos de pleno dereito (arts. 64 ó 66 RDU e 102 LPAC).

**2.8. Actos de edificación e de uso do solo sen licencia executados por outras administracións públicas**

Antecedentes: arts. 180 LS de 1976 e 244 LS de 1992.

*2.8.1. Suposto legal: art. 169.3 e 4 LSG*

O presuposto de feito habilitante para a adopción das medidas previstas nos arts. 169.3 LSG e 22 RDU está constituído por actos de edificación e de uso do solo promovidos polas administracións públicas sen título

lexitimador. É o mesmo suposto contemplado no art. 175 LSG, coa particularidade de que o promotor das obras é a Administración pública autonómica ou estatal (art. 54.4 RDU).

a) Trátase de actos de edificación e de uso do solo referidos no art. 168.1, en relación co 169.1, LSG, e no art 10, en relación co art. 20.1, RDU, que non se encontren expresamente exceptuados da esixencia de licenzia municipal en virtude da lexislación sectorial.

As obras públicas expresamente cualificadas como de marcado carácter territorial nos instrumentos de ordenación do territorio non están sometidas a licenzia municipal (disposición adicional primeira da LOT). Neste caso, será necesaria unha descrición pormenorizada das obras no correspondente instrumento de ordenación do territorio.

A lexislación sectorial, en ocasións, exime de licenzia urbanística determinadas obras públicas; é o caso das estradas estatais e autonómicas, da construción de novos portos, etc.

b) Ha de se tratar actos promovidos pola Administración autonómica ou polas súas entidades de dereito público.

c) Trátase de actuacións non amparadas en licenzia municipal nin lexitimadas polo correspondente acto administrativo adoptado ó amparo do réxime especial establecido polo art. 169 LSG; este réxime habilita o Consello da Xunta para autorizar actuacións contrarias ó planeamento urbanístico por razóns de urxencia ou excepcional interese público.


A competencia para a adopción das medidas previstas no art. 169.3 atribúeselle ó concello.

O mesmo réxime é de aplicación ós actos promovidos pola Administración do Estado, con intervención dos seus correspondentes órganos competentes (art. 169.4 LSG). En termos similares se expresa o art. 244 LS de 1992.

### 2.8.2. *Consecuencias xurídicas*

O concello poderá acorda-la suspensión das obras realizadas sen título lexitimador, cando se pretendesen levar a cabo en ausencia ou contradicción coa notificación de conformidade co planeamento e antes da decisión de executa-la obra adoptada polo Consello da Xunta ó amparo do disposto no art. 169.2 LSG. O concello comunicaralle dita decisión ó conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda.

Cando se trate de obras que afecten directamente a defensa nacional, o concello non poderá suspendelas, senón que só poderán ser suspendidas mediante acordo do Consello de Ministros (art. 244.4 LS).

A suspensión unicamente poderá ser levantada coa obtención previa da preceptiva licenzia municipal ou polo correspondente acto administrativo lexitimador adoptado pola vía excepcional prevista polos arts. 169 LSG ou 244 LS de 1992. 

## Notas bibliográficas

- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Instituciones de Derecho urbanístico*, Madrid, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Madrid, 1981.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley del suelo*, Madrid, 1988.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, «Protección de la legalidad urbanística: problemas prácticos», artigo publicado nos números 164 e 168 da *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*.
- VERDÚ MIRA, Antonio T., *El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos*, Madrid, 1993.

### Abreviaturas utilizadas:

- Art. Artigo.
- CE. Constitución española do 27 de decembro de 1978.
- EAG. Estatuto de autonomía de Galicia, aprobado pola Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril.
- LALG. Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia.
- LASG. Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia.
- LBRL. Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local.
- LDC. Lei 7/1995, do 29 de xuño, de delegación e de distribución de competencias en materia de urbanismo.
- LXCA. Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa.
- LOT. Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia.
- LPAC. Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, modificada pola Lei 4/1999, do 13 de xaneiro.
- LRSV. Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións.
- LSG. Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia.
- LS de 1976. Texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana, aprobado por Decreto do 9 de abril de 1976.
- LS de 1992. Texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana, aprobado por Decreto legislativo 1/1992, do 26 de xuño.
- RDU. Regulamento de disciplina urbanística para o desenvolvemento e a aplicación da Lei do solo de Galicia, aprobado por Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro.
- RDU78. Regulamento de disciplina urbanística, aprobado polo Real Decreto 2187/1978, do 23 de xuño.
- RRP. Regulamento sobre inscrición no Rexistro da Propiedade de actos de natureza urbanística, aprobado polo Real decreto 1093/1997, do 4 de xullo.
- STC. Sentencia do Tribunal Constitucional.
- STS. Sentencia do Tribunal Supremo