

XORNADA SOBRE O REGULAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE GALICIA

(EGAP, Santiago de Compostela, 27 de setembro de 1999)

José Ricardo Pardo Gato

Avogado

1. Introducción

O 27 de setembro de 1999 tivo lugar na sede compostelá da EGAP unha interesante xornada sobre o Regulamento de disciplina urbanística de Galicia, organizada conxuntamente pola propia EGAP, a Dirección Xeral de Urbanismo da Xunta de Galicia e a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. O encontro contou cunha nutrida asistencia –máis de trescentas persoas–, o que demostra unha vez máis o grao de interese que as cuestións de índole xurídico-urbanística espertan entre o funcionariado e a poboación galega en xeral.

a) O tema tratado

Ademais de se ampliaren os coñecementos dos asistentes sobre os aspectos máis destacables do referido regulamento, peza clave no ordenamento urbanístico da Comunidade Autónoma galega, nas xornadas tratouse principalmente o tema dos distintos ámbitos da disciplina urbanística, tanto no ámbito autonómico propiamente dito como no estatal. Detéronse os relatores principalmente en catro aspectos de singular transcendencia, intimamente ligados ó tema central:

- as licencias urbanísticas: actos suxeitos e actos promovidos por administracións públicas;
- o deber de conservación e a declaración de ruína;
- a restauración da legalidade urbanística;
- e as infraccións e sancións de carácter urbanístico.

b) *O contexto do tema: a disciplina urbanística*

O complexo réxime xurídico que sobre o dereito urbanístico se vén defendendo no Estado español nos últimos tempos non levaría consigo ningunha eficacia se non estivese complementado por unha disciplina urbanística mediante a cal fose posible restablece-las distintas situacións e sanciona-las conductas que vulnerase a legalidade urbanística.

Neste sentido, por disciplina urbanística enténdese, xenericamente, a parte do dereito urbanístico que trata de axusta-las actuacións dos administrados á lei e ó plan urbanístico e á licencia; noutras palabras, o exercicio das potestades administrativas directamente orientadas a protexe-la legalidade urbanística, defini-las conductas que supoñen infracción e sancionalas, e a restablece-la legalidade quebrantada; fican excluídas, polo tanto, as funcións de control do exercicio dos dereitos implicados na acción urbanística.

Resulta lóxico entender que no urbanismo conflúen unha gran cantidade de intereses, que dalgunha maneira tratan de superporse e que incorrectamente tutelados poden provoca-la debacle de todo o sistema do dereito urbanístico. Tamén resulta evidente que a aridez, complexidade e extensión do dereito urbanístico español fai que en ocasións se produza un divorcio entre legalidade e realidade, isto é, en palabras de M. J. Sarmiento Acosta, *que el cuerpo de normas e instituciones que conforman el Derecho urbanístico viva al modo de los solipsistas en una torre de marfil, ajeno a una realidad, dinámica y cambiante, que se impone con su propia lógica*¹.

Nos últimos anos intensificouse a citada complexidade, debido, fundamentalmente, ó papel protagonista que as comunidades autónomas asumiron á hora da produción de normas de carácter urbanístico², como

¹ SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Datos para la definición de la disciplina urbanística en el Estado autonómico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 159, Editorial Montecorvo, Madrid, 1998, páxina 56.

² As comunidades autónomas dictaron un bo número de leis en materia de urbanismo (sobre as dictadas con anterioridade a 1993, VERDÚ MIRA, A. T., *El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos (Legislación estatal y autonómica)*, Madrid, 1993, páxinas 57-59): a Lei 9/1981, do 18 de novembro, de protección da legalidade urbanística de Cataluña (agora refundida coa Lei do 9 de xaneiro de 1984, por medio do Decreto lexislativo 1/1990, do 12 de xullo), a Lei madrileña 4/1984, do 10 de febreiro, sobre medidas de disciplina urbanística, a Lei 12/1986, do 20 de decembro, de medidas para a protección da legalidade urbanística na rexión de Murcia, a Lei asturiana 3/1987, do

consecuencia directa do disposto no artigo 148.1.3.a) da Constitución española³, que considera o urbanismo, a ordenación do territorio e a vivenda como competencia que pode ser asumida con carácter de exclusiva polos estatutos de autonomía⁴. É máis, unha das primeiras competencias que se lles traspasaron ós entes preautonómicos foi a relativa ó urbanismo, o cal era lóxico se se repara en que os asuntos urbanísticos son susceptibles de ser atendidos de forma descentralizada⁵ por teren unha dimensión esencialmente local⁶.

Neste contexto hai que situa-lo tema central obxecto de comentario das xornadas, cal é o Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística para o desenvolvemento e aplicación da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia⁷. Este regulamento vén a regular por vez primeira a disciplina urbanística en desenvolvemento da referida Lei do solo de Galicia, pero non leva consigo, sen embargo, a derogación das disposicións autonómicas anteriores⁸.

Pois ben, como xa se dixo, a disciplina urbanística considérase materia de competencia autonómica, na que, trala anulación, en gran parte,

8 de abril, reguladora da disciplina urbanística, a Lei galega 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da Lei do solo, a Lei foral navarra 6/1987, do 10 de abril, de normas urbanísticas rexionais para protección e uso do territorio, a Lei foral 10/1994, do 4 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo (artigos 221 e seguintes), a Lei canaria 7/1990, do 14 de maio, de disciplina urbanística e territorial, ou, en fin, a Lei balear 10/1990, do 23 de outubro, de disciplina urbanística.

³ COSCULLUELA MONTANER, L., «Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. IV Del poder judicial. Organización territorial del Estado*, Madrid, 1991, páxinas 3550 e seguintes. Neste traballo pódese comprobar cál foi o proceso de elaboración do artigo 148 do texto constitucional.

⁴ Cfr., por exemplo, artigo 10.30 do Estatuto do País Vasco, artigo 9.9 do Estatuto catalán, o artigo 29.11 do Estatuto de autonomía de Canarias. Unha referencia xeral dos preceptos estatutarios que recoñecen a competencia pode verse en CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 5ª edición, Madrid, 1992, páxina 79.

⁵ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, 1ª edición, Madrid, 1982, páxinas 532 e 533.

⁶ COSCULLUELA MONTANER, L., *op. cit.*, páxina 3544.

⁷ A Lei do solo de Galicia, na súa disposición transitoria terceira e disposición final, establece que no prazo de dezaioito meses o Consello da Xunta aprobaría as normas de desenvolvemento regulamentario desta lei e as que fosen necesarias para a súa execución.

⁸ O que se produce é o desprazamento da normativa estatal: o Regulamento de disciplina urbanística aprobado polo Real decreto 2187/1978, do 23 de xuño, modificado polo Real decreto 304/1993, do 26 de febreiro, que como dereito supletorio era de aplicación ata a data en Galicia, a falta de desenvolvemento normativo propio, ó que expresamente se remitía a disposición transitoria terceira da Lei do solo de Galicia.

do texto refundido da Lei sobre o réxime do solo e a ordenación urbana (aprobado polo Real decreto lexislativo 1/1992, do 26 de xuño)⁹ e a derogación dos restantes, salvo escasos preceptos que se relacionan na disposición derogatoria única da Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións¹⁰, a penas fican preceptos estatais que regulen a materia, excepto os que en vía supletoria se apliquen á lexislación de 1976, por non teren aprobado, no seu caso, as comunidades autónomas lexislación nesta materia. Pero dentro desa lexislación estatal encóntrase non só o texto refundido aprobado polo Real decreto 1346/1976, senón tamén o Regulamento de disciplina urbanística aprobado polo Real decreto 2187/1978.

Diante deste panorama, hoxe máis ca nunca, imponse a necesidade de clarificación, pois a abundancia, extensión e opacidade das normas urbanísticas son en gran medida responsables da súa falta de efectividade na práctica¹¹, posto que toda norma, e, sobre todo, unha sobre disciplina, que posúe un marcado cariz preventivo e represivo, ten a obriga de se-lo máis congruente, nidia e precisa que sexa posible¹². Dito doutra forma: a norma de disciplina non só debe aspirar a ser válida e estar vixente, ten tamén que pretender gozar de eficacia¹³, para poder realmente asegurar, manter e restaura-la legalidade urbanística¹⁴.

⁹ A sentenza do Tribunal Supremo do 25 de xuño de 1997 anulou os artigos 47, 160.3, 219, 228, 237.3 e 238.2, e a disposición transitoria primeira, tres, do texto refundido de 1992.

Tamén cómpre ter en conta a este respecto a Sentencia do Tribunal Constitucional 61/1997, do 20 de marzo.

¹⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 89, do 14 de abril de 1998.

¹¹ O dereito urbanístico español está considerado, pola xeneralidade da doutrina, como un dos máis complexos de Europa, o cal se debe a diferentes factores (*vid.* GALLEGU ANABITARTE, A. «Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 134, Editorial Montecorvo, Madrid, 1993, páxinas 16 e 17).

¹² Ó respecto da esixencia de claridade, precisión e coherencia das normas, e da súa íntima relación coa necesidade de eficacia, son clarificantes os dogmas do dereito tributario. Neste sentido, o famoso *Informe Carter* é tallante cando di: *A imprecisión dunha lei actúa tamén contra as persoas que quixesen cumprila escrupulosamente e, eventualmente, pode inducilos ó desprezo das leis. Antes de tomar unha decisión, o contribuínte debería poder determinar rapidamente, con toda certeza e poucos gastos, as consecuencias fiscais dos proxectos que ten.* (*Instituto de Estudios Fiscales*, tomo 2, Madrid, 1975, páxina 14).

¹³ Respecto á validez e eficacia das normas, *vid.* HANS KELSEN, *Teoría pura del Derecho*, traducción do alemán de VERNENGO, R. J. 7ª edición, México, páxinas 219 e seguintes.

¹⁴ Neste sentido, PARADA VÁZQUEZ, R. (*Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho Urbanístico*, 5ª edición, Madrid, 1993, páxina 465) chega a cuestionarse se a enorme cantidade de disposicións sobre disciplina que dictaron -e dictan- as comunidades autónomas ten ou non eficacia para logra-lo fin que animou a súa promulgación, se non

2. Comentarios ó acto de apertura e de presentación

O acto de apertura das xornadas estivo presidido por Domingo Bello Janeiro, director da EGAP, Jesús Cudeiro Mazaira, director xeral da Dirección Xeral de Urbanismo da Xunta de Galicia, e Francisco Alegría Martínez de Pinillos, director da *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Congratuláronse todos do tema de debate e de estudio escollido pola propia organización, dada a súa relevante actualidade, interese e complexidade, o que sen ningunha dúbida provocou a masiva participación e asistencia.

As palabras de presentación correron a cargo de Domingo Bello Janeiro, para quen as ideas principais nesta materia se poden resumir en tres:

1. A transgresión do ordenamento urbanístico: o incumprimento das previsións legais, tanto por acción como por omisión, significa unha alteración do ordenamento xurídico que non pode deixar indiferentes os que, por razón da súa competencia, teñen a obriga de velar polo cumprimento deste.

2. A actividade administrativa reaccional, restauradora do ordenamento urbanístico perturbado. Producida a transgresión, debe aparecer a actividade administrativa conducente a restaurar o ordenamento urbanístico perturbado. A adopción das medidas reaccionais é obrigatoria en todos os casos para a Administración competente e, ademais, estas medidas son independentes das sancións que correspondan.

3. Por último, a sanción correlativa á transgresión urbanística. A infracción do ordenamento urbanístico significa un incumprimento da legalidade que non debe ficar impune. Non só se debe restaurar o ordenamento urbanístico perturbado, senón tamén castiga-lo infractor.

3. Os relatores e o seu tema¹⁵

A) D. José Manuel Díaz Lema, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Valladolid: *A disciplina urbanística: lexislación aplicable. As súas características xerais. Natureza, obxecto e finalidade. Licencias urbanísticas: actos suxeitos; actos promovidos por administracións públicas.*

se estará tal vez ante un absurdo prexuízo mediante o cal se entende que coa mera publicación dunha norma ou co cambio de nome dunha institución xa se ten asegurada a legalidade urbanística, cando o final o que se está a facer é complicar e engrandecer de forma artificial o ordenamento sen ningunha vantaxe substantiva.

¹⁵ Neste apartado aparecen redactadas as notas que fun tomando, no curso destas xornadas, das intervencións de cada un dos conferenciantes, polo que para un estudo máis detallado e pormenorizado remítome á lectura dos distintos relatos que foron entregados no desenvolvemento das xornadas e que obran en poder da EGAP.

Primeiramente o profesor Díaz Lema realizou unha serie de precisións terminolóxicas e conceptuais en torno ó concepto de **disciplina urbanística**, que se pode entender nun sentido restrinxido ou máis amplo. No primeiro considera que se debe incluír o relativo ó réxime de infraccións da lexislación e do planeamento urbanísticos, e as súas correspondentes sancións. Nun sentido máis amplo, entende que tamén se considera integrante da disciplina urbanística o que no noso dereito se vén tratando tradicionalmente baixo a rúbrica de protección da legalidade urbanística, obviamente emparentado co réxime de infraccións e sancións. Trátase dunha serie de medidas de protección ou de restitución da legalidade urbanística que, no seu caso, acompañan as sancións propiamente ditas, cando isto proceda.

Neste sentido, resaltou o feito de que a Lei galega de 1997 divide o capítulo da disciplina urbanística en dúas seccións: a relativa á protección da legalidade urbanística e a correspondente a infraccións e sancións, polo que, segundo a súa opinión, xa en puridade se pode falar neste caso dun concepto de disciplina urbanística ampliado no que se agachan ámbalas dúas cuestións, o que demostra, en definitiva, o grao de achegamento que segundo o lexislador existe entre as dúas.

Respecto ó marco competencial, a Sentencia do Tribunal Constitucional 61/1997 mantén o criterio segundo o cal a disciplina urbanística é unha materia estrictamente autonómica (fundamento xurídico 34.c).

Despois deste pronunciamento xurisprudencial, a normativa estatal que permanece vixente pódese cifrar, esencialmente, nos artigos 242.1 e 6 (esixencia de licenza municipal e réxime do silencio administrativo, respectivamente), e 243.1 e 2 (competencia municipal para o outorgamento das licencias e a necesidade de motivación destas, respectivamente) do texto refundido de 1992. O carácter básico destes preceptos sostense en distintos títulos competenciais: no caso da existencia de licenza (artigo 242.1), no título xenérico da lexislación estatal relativa ó solo, isto é, nas condicións básicas da propiedade urbana (esixencia en todo o territorio nacional da licenza para o exercicio do dereito a edificar), e aínda así reducida ós actos de edificación, pero non ós restantes supostos usos do solo e do subsolo, porque nelas non está en xogo, segundo o Tribunal Constitucional, a materialización do aproveitamento urbanístico (fundamento xurídico 34.a) da STC 61/1997). Pola contra, a regra sobre o silencio contida no artigo 242.6 faise derivar da competencia estatal sobre o procedemento administrativo común (artigo 149.1.18^a da Constitución española). A mesma cobertura constitucional habería que atribuírle á existencia de motivación, recollida no artigo 243.2, mentres que a atribución ás entidades locais da competencia para o outorgamento de licencias urbanísticas arrinca da lexislación local, que en definitiva concreta a autonomía local prevista na Constitución.

En canto ó réxime das licencias, o artigo 168 da lei galega establece a necesidade de licenzia municipal de tódolos actos de edificación e de uso do solo, cunha longa lista que reflicte a da lexislación estatal precedente. Prevé tamén a compatibilidade coas concesións ou autorizacións pertinentes no dominio público; regula o silencio nos termos da lexislación estatal; e, por último, deixa claro que a competencia para outorgar estas licencias lles corresponde ós concellos. Pola súa banda, o Regulamento de disciplina urbanística desenvolve todas estas cuestións desde o artigo 9 ó 19 e, segundo o relator, pódese destacar da regulación conxunta da lei e do regulamento, ante todo, unha impresión de profunda continuidade con respecto á lexislación estatal ata agora en vigor.

A continuación, o profesor Díaz Lema pasou a sintetiza-los aspectos máis relevantes de ámbolos dous textos, dos que, polo seu interese, sinalarei os seguintes:

■ Os trazos básicos das licencias urbanísticas están previstos no artigo 12 do regulamento, que alude ó seu carácter regulado, por unha banda, e á esixencia de motivación no caso de denegación. En relación co carácter regulado das licencias, o artigo 11.3 prevé, sen embargo, a súa denegación cando os terreos ou bens afectados pertencen ó dominio público.

■ Respecto á compatibilidade entre as licencias urbanísticas e outras resolucións administrativas, tanto a lei galega, no artigo 168, como o regulamento, no artigo 11, deixan claras non só a necesidade e a independencia de ámbolos actos, senón tamén que a licenzia se sitúa ó final do proceso, é o último chanzo.

■ Interese práctico reviste tamén a distinción entre as obras maiores ou menores para os efectos da concesión e da tramitación das licencias urbanísticas. A distinción encóntrase recollida no artigo 14.2 do regulamento, que define as obras menores (*obras e instalacións de técnica sinxela...*) e exclúe en todo caso desta condición as parcelacións urbanísticas, feches de muro, as intervencións en edificios de interese cultural e os grandes movementos de terra.

As consecuencias da consideración dunha obra como menor son esencialmente dúas: por unha banda, non é necesaria a presentación de proxecto técnico, de acordo co artigo 14.2; por outra, os prazos para a resolución son distintos, a teor do artigo 16 do mesmo regulamento: un mes para as obras menores, tres meses para as maiores.

■ O regulamento dispón con bastante precisión o proxecto técnico, que concreta o artigo 14.3, precepto que lle esixe así mesmo ó proxecto a xustificación do cumprimento da norma prevista no artigo 59 da lei, isto é, a adaptación ó ambiente no que as construcións estiveren situadas.

■ Un capítulo á parte merece o tratamento dos prazos, tema que se regula nos artigos 16.1, 18 e 19. A regulación dos prazos en xeral, e en par-

ricular dos relativos á edificación, está contida na lei galega nos artigos 81 e seguintes; o relator destacou sobre todo os artigos 83 e 84, que permitían a súa modificación, e a continuación o artigo 85, que prevía as consecuencias do seu incumprimento¹⁶.

■ En canto á obtención da licenza por silencio, o profesor Díaz Lema recalcou que a lei remite á lexislación estatal de procedemento administrativo, ó igual que o regulamento (artigo 16.1), coa advertencia, procedente da lexislación estatal, de que non se entenderán adquiridas por silencio licencias en contra da lexislación ou do planeamento (artigo 16.2).

■ Outro risco destacado da lei, e polo tanto do regulamento, é a ausencia do tradicional visado urbanístico colexial (artigo 12.2 do regulamento).

■ Por último, o relator referiuse ó artigo 9 do regulamento, que lle atribúe á licenza dúas finalidades: comprobar que o proxecto se axusta ó ordenamento urbanístico vixente e se o aproveitamento proxectado se axusta ó susceptible de apropiación. Trátase da aplicación ó ámbito das licencias dos artigos 108 e seguintes da lei a propósito das transferencias de aproveitamento urbanístico, onde a lei galega introduce leves variacións sobre o previsto no texto refundido de 1992, artigos 185 e seguintes.

Como inciso final, o profesor Díaz Lema pronunciouse no sentido de que o papel da Administración autonómica en materia de disciplina urbanística constitúe unha das peculiaridades máis destacadas do regulamento, como o demostra a súa decidida aposta por dota-la Xunta de Galicia de poderes xurídicos propios e extensos en materia de protección da legalidade e da disciplina urbanística.

B) D. José Antonio García Trevijano, avogado e letrado excedente do Consello de Estado: *A disciplina urbanística e o deber de conservación e ruína. Medidas. Ordes de execución. Declaración de ruína. Edificacións fóra de ordenación.*

Fundamentalmente, García Trevijano centrou a súa exposición na conservación física das edificacións e desenvolveu o tema de acordo cos seguintes apartados:

a) *Características xerais*

■ A regra xeral contéñena os artigos 19 da Lei 6/98 e 245.1 do texto refundido de 1992 (precepto vixente): Quedan obrigados os titulares de edificacións a mantelas en condicións de seguridade, salubridade e ornamento, así como ó cumprimento das normas sobre o medio natural e sobre patrimonios arquitectónicos e arqueolóxicos e sobre rehabilitación urbana.

¹⁶ Sobre o contido destes preceptos, para os efectos da presente crónica, remítome á súa oportuna lectura.

Especificamente a Comunidade Autónoma de Galicia refírese ó tema no artigo 170 da súa Lei de 1997, que vén establecer esa mesma obriga e engádese que, no caso concreto das vivendas, deberanse conservar por razóns de *habitabilidade* segundo se estableza regulamentariamente. Con ese obxecto, o artigo 24 do Regulamento galego de disciplina urbanística remite ó Decreto 311/92, do 12 de novembro, e ós instrumentos de planeamento. Á súa vez, o seu artigo 25 refírese en concreto ás medidas para o mantemento das condicións mínimas de habitabilidade das vivendas: estanquidade, mantemento de estruturas, carpintería exterior, fontanería e saneamento, ventilación, electricidade e calquera outras previstas na lexislación específica.

■ Adicionalmente, o artigo 170.3 da Lei de 1997 prevé a posibilidade de que os concellos ordenen, por razóns turísticas ou estéticas, obras de conservación, renovación ou reforma en fachadas ou espazos visibles desde a vía pública, se isto estivese previsto no planeamento. Trátase de obras que se executarán a custa dos propietarios ata o límite do seu deber legal de conservación e a cargo da entidade pública que o ordene cando se rebaixe coa finalidade de obter melloras de interese xeral.

O artigo 31 do regulamento amplía a previsión para estendela a casos non recollidos no planeamento e simplemente para adapta-las construcións ó ambiente; segundo o artigo 59 da lei, outra vez se pon como límite o do deber legal de conservación.

■ En canto a este límite, de acordo co relator, non está moi clara a súa determinación. Non obstante, segundo a súa opinión, existe un límite xeral que, a falta dun criterio distinto en cada caso concreto, podería se-lo da declaración de ruína ou o seu equivalente, isto é, que as obras superen o cincuenta por cento do valor da mesma edificación.

b) *Reacción urbanística ante o incumprimento da obriga de conservar*

O ordenamento xurídico pon en mans da Administración varios mecanismos de reacción:

■ Ordes de execución: artigo 170.2 da lei; os artigos 26 e 27 do regulamento preveñen, entre outras cousas, que as ordes se poden adoptar de oficio ou por instancia do interesado. O seu incumprimento permite a adopción das pertinentes medidas de execución forzosa (artigos 42, 46.2 e concordantes do regulamento).

■ Execución subsidiaria (artigos 170.2 e 171.3 da lei e 28 do regulamento).

■ En caso de urxencia, o concello pode toma-las determinacións que as circunstancias do caso xustifiquen, incluídos derrubamentos ou obras de seguridade (artigo 171.4 da lei e artigos 38.2, 44 e 46 do regulamento).

■ Sancións. Podería ser unha infracción urbanística sancionable tanto

a non conservación como a desatención a unha orde de execución (artigo 28.1 do regulamento).

■ Se a lei o prevé, como fai a Lei de Galicia no seu artigo 170.2 (artigo 28 do regulamento), caben multas coercitivas, que non son sancións propiamente e que poden reiterarse ata logra-la execución.

■ Expropiación-sanción.

■ Cando a falta de conservación chega a un determinado extremo contéplase a figura da ruína.

c) *Ruína xurídica de edificacións*

■ A lei galega regula esta materia no artigo 171 (con desenvolvemento nos artigos 32 a 47 do regulamento), que establece tres casos de ruína: se o custo das obras de reparación supera a metade do valor actual do edificio (calculado conforme o artigo 31.2 da Lei 6/98); se a edificación mostra un esgotamento xeneralizado da súa estrutura ou elementos fundamentais (xa non se fai referencia a se a reparación pode acometerse por medios normais); e, en último lugar, se as obras necesarias non poden autorizarse por se trátaren dunha edificación que se encontra fóra de ordenación (non se esixe aquí contía mínima da obra, aínda que, de acordo coa interpretación de García Trevijano, débese tratar dunha obra que non se poida autorizar segundo a regulación das edificacións fóra de ordenación).

■ O expediente para tramitar, salvo que o requira a súa urxencia, iníciase de oficio ou por instancia dun interesado (artigos 36 e 37 do regulamento).

■ A Administración pode adoptar as medidas cautelares pertinentes (artigos 44 e 45 do regulamento).

■ No expediente deben ser oídos os interesados e emitírense os informes que contempla o regulamento nos seus artigos 38 a 40.

■ O apartado terceiro do referido artigo 40 establece un prazo máximo de seis meses para a resolución do expediente; pasado este, se se instou por alguén, prodúcese silencio negativo.

■ A declaración de ruína *pode* dar lugar a unha orde de derrubamento total ou parcial da edificación de que se trate (artigos 32, 34 e 41 do regulamento).

■ Trala sentenza do Tribunal Constitucional 61/97 e a Lei 6/98 o relator entende que non cabe a expropiación ou venda forzosa se nada dispón a lexislación autonómica.

■ A declaración de ruína comporta unha serie de efectos no ámbito xurídico-privado, en particular cando existen ocupantes da edificación ou arrendatarios dela, por ser a ruína causa da resolución do contrato, e ó non existir, polo tanto, en tal caso dereito de retorno, por máis que o propietario reedifique o inmovible.

■ O acto (expreso ou producido por silencio) resolutorio dun expediente de ruína é un acto administrativo recorrible como tal.

d) *Por último, o relator referiuse ó réxime das edificacións paralizadas e ás edificacións inadecuadas, e dixo que na regulación disto o Regulamento de disciplina urbanística non introduciu notables diferencias.*

C) D. Hipólito Pérez Novo, subdirector de disciplina urbanística da Dirección Xeral de Urbanismo: *Medidas para a restauración da legalidade urbanística.*

Dividiu a súa exposición en dous grandes apartados: o primeiro relativo ás consideracións xerais sobre as medidas de protección e de restauración urbanística; e o segundo, a análise concreta de cada suposto legal.

No noso ordenamento xurídico toda transgresión da orde urbanística xera as consecuencias xurídicas que determinan os artigos 181.2 da Lei do solo de Galicia e 4 do Regulamento de disciplina urbanística:

■ 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.

■ A imposición de sancións ós responsables das infraccións urbanísticas.

■ E a esixencia do resarcimento dos danos e perdas causados a cargo das persoas responsables.

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

Para Pérez Novo as medidas de restauración da legalidade urbanística infrinxida dependen da posibilidade de legalización das obras ou dos 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 xa 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 administrado. A Lei do solo de Galicia prevé nestes supostos medidas de suspensión e anulación de oficio dos actos declarativos de dereitos.

De acordo co anterior, o relator entende 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 anulación dos actos administrativos nos que se poida amparar a dita actuación.

A lei galega regula esta protección dentro do capítulo adicado á disciplina urbanística (sección 1ª do capítulo II do título VI da lei) e o Regulamento de disciplina urbanística desenvolve a lei nesta materia dedicándolle un título completo (título III). A normativa estatal é de aplicación supletoria (artigo 149.3 da Constitución española) no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia; a ela poderá acudi-lo intérprete ou o aplicador do dereito para solucionar-las lagoas ou as omisións que puidese presenta-lo ordenamento urbanístico galego.

Pérez Novo destacou como unha das innovacións introducidas en materia de disciplina urbanística pola lei galega o novo réxime competencial ou de distribución de competencias entre os órganos urbanísticos autonómicos e municipais.

A Lei do solo de Galicia asígnalles ós órganos urbanísticos da comunidade autónoma un papel fundamental de *dirección da política urbanística* (artigo 190.1), 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, atribúeselle unha potestade de *control de legalidade sobre a actividade urbanística* (artigo 190.2), que comprende, entre outras, as seguintes funcións:

- Exerce-la inspección e a vixilancia urbanística dos actos materiais de edificación e de uso do solo para comproba-lo seu acomodo á ordenación urbanística vixente (artigos 3.6.a) da lei e 110.2.a) do regulamento).
- Adopta-las medidas de protección e de restauración da legalidade necesarias no suposto previsto no artigo 180 da Lei do solo de Galicia. Cando as actuacións sen licencia afecten 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 (artigo 180.1), 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 e do patrimonio cultural (artigos 45 a 47 da Constitución).
- Exerce-la potestade sancionadora no suposto de infraccións urbanísticas tipificadas como moi graves (artigo 186.a) e b) da lei).
- Requirir dos concellos información detallada sobre as actividades de edificación e de uso do solo realizadas no seu territorio, aínda cando se trate de supostos sometidos ó ámbito competencial municipal (artigo 116.2 do regulamento).

■ Requirit das autoridades municipais a adopción das medidas necesarias para a protección e para a restauración da legalidade urbanística vulnerada e o exercicio da potestade sancionadora (artigos 180.2 e 193 da lei e 67, 68 e 118 do regulamento).

En canto ás competencias atribuídas ós órganos municipais sobre potestades encamiñadas ó mantemento da legalidade urbanística asígnanselle-las seguintes funcións:

■ 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 (artigo 168 da lei).

■ A función de inspección e vixilancia de tódalas obras e usos do solo que se realicen dentro do territorio municipal. En caso de apreciar que no suposto concreto concorren as circunstancias previstas no artigo 180.1 da lei, poderá o alcalde ordenar a inmediata paralización das obras e remitirle as actuacións á comunidade autónoma (artigo 59.2 do regulamento).

■ 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 adoptar as medidas necesarias a prol da protección e da restauración da legalidade urbanística atribúenselle ó alcalde (artigos 175 a 178 da lei), coa única excepción do suposto especial contemplado no artigo 180.1 da lei.

Respecto á segunda das dúas grandes cuestións tratadas polo relator, a lexislación urbanística galega, seguindo o modelo da lexislación estatal (Lei do solo de 1976 e Lei do solo de 1992), optou pola definición dunha serie de supostos con previsión das medidas pertinentes para cada un deles, en función dos seguintes criterios:

■ estado de consumación da transgresión (obras en execución ou rematadas),

■ existencia ou non de título que lexitime a actuación (obras amparadas ou non en licencia ou orde de execución),

■ e cualificación do solo (tratamento especial do solo rústico protexido e do cualificado para dotacións urbanísticas).

En función dos mencionados criterios, a Lei do solo de Galicia prevé unha regulación específica para cada un dos seguintes supostos, que foron detalladamente comentados polo relator:

a) *Actuacións sen título lexitimador:*

Actos de edificación e de uso do solo sen licencia ou orde de execución, ou sen se axustaren ás súas condicións, que se iniciasen e se encontrasen en curso de execución (artigo 175).

- Obras de edificación sen licencia ou orde de execución, ou en contravención das súas condicións, que se rematasen (artigo 176).
- Outros actos que se realizaron sen licencia ou orde de execución ou sen se axustaren ás súas condicións (artigo 177).
- Actos de edificación e de uso do solo sen licencia executados por outras administracións públicas (artigo 169.3 e 4).

b) *Actuacións amparadas formalmente nun título lexitimador:*

- 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 (artigo 178).
- Licencias e ordes de execución ilegais (artigo 179).

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 (artigo 180).

D) D. Juan Carlos Prado del Valle, xefe do Servicio de Urbanismo e Inspección Territorial da Delegación Provincial da Coruña: *Infraccións e sancións.*

Segundo os principios de legalidade, antixuridicidade e tipicidade recollidos na Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, defínense as infraccións urbanísticas como *as accións ou omisións que vulneren as prescricións contidas na lexislación e no planeamento urbanístico, tipificadas e sancionadas naquela* (artigo 181 da Lei do solo de Galicia e 69 do regulamento). Fican así excluídas, de acordo con Prado del Valle, outras conductas ou actuacións que vulneren a legalidade urbanística pero que non fosen tipificadas, que non poderán ser obxecto de sanción, sen prexuízo doutras consecuencias que se prevexan na lexislación e, no caso de que se trate de actividades administrativas, na utilización das vías para a revisión dos actos administrativos.

Conforme as previsións da Lei de réxime xurídico, a Lei do solo clasifica as sancións en moi graves, graves e leves, coa seguinte tipificación, reproducida no regulamento:

a) *Infraccións moi graves*

Son infraccións moi graves as accións ou omisións que constitúan incumprimento das normas relativas ó uso e á edificación que afecten a zo-

nas verdes, espacios libres, dotacións, equipamentos ou solo rústico con especial protección.

E, así mesmo, o parcelamento urbanístico en solo rústico e a realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do planeamento e proxecto de urbanización esixibles.

Para o relator a novidade desta nova regulación é a contida respecto da protección da legalidade con ocasión de actuacións sen licencia, ou sen se axustaren ás súas condicións, levadas a cabo sobre estes terreos, ó lle atribuí-la competencia á comunidade autónoma (artigo 180 da lei), os órganos da cal son igualmente os competentes para a imposición das sancións por faltas moi graves (artigo 186 da lei).

Por outra parte, como tamén resaltou o relator, é unha tendencia xeral constatable nas diversas leis autonómicas a de incrementa-la protección urbanística de determinados espacios pola concorrencia de valores que demandan unha superior protección, o que culminou coa inclusión no novo Código penal dos delitos contra a ordenación do territorio.

Conectado co principio de legalidade e co de irretroactividade das disposicións sancionadoras, lembrou que en ningún caso resultan de aplicación as determinacións relativas a infraccións moi graves para condutas acaecidas con anterioridade á entrada en vigor da Lei do solo de Galicia, ás que resultará aplicable a regulación anterior vixente cando se cometeron.

b) *Infraccións graves*

Sono as accións e omisións que constituían incumprimento das normas relativas a parcelamentos, aproveitamento urbanístico, uso do solo, altura, volume, situación das edificacións e ocupación permitida da superficie das parcelas, salvo que se demostre a escasa entidade do dano producido ós intereses xerais.

c) *Infraccións leves*

Considéranse infraccións leves as infraccións do ordenamento urbanístico que non teñan o carácter de graves ou moi graves e, en todo caso, a execución de obras ou instalacións sen licencia ou orde de execución cando sexan legalizables por seren conformes co ordenamento urbanístico.

Polo que se refire ós delitos urbanísticos, estes foron introducidos no noso ordenamento pola Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro, que aprobou o novo Código penal; o seu título XVI regula os **Delitos relativos á ordenación do territorio e á protección do patrimonio histórico e do medio natural**. Na dita regulación establécense tres tipos de ilícitos:

- Levar a cabo unha construción non autorizada en solos destinados a viais, zonas verdes, bens de dominio público ou lugares que teñan legal ou administrativamente recoñecido o seu valor paisaxístico,

ecolóxico, artístico, histórico ou cultural, ou polos mesmos motivos fosen considerados de especial protección (artigo 319.1 do Código penal).

Neste sentido, o relator resaltou a parcial coincidencia coas infraccións moi graves da lexislación galega.

■ Realizar unha edificación non autorizable no solo non urbanizable (artigo 319.2 do Código penal).

En ámbolos supostos recóllese como suxeitos responsables a promotores, a constructores e a técnicos directores, a semellanza da regulación urbanística.

■ Ter informado favorablemente proxectos de edificación ou a concesión de licencias contrarias ás normas urbanísticas vixentes, ou ter resolto ou votado a favor da súa concesión (artigo 320 do Código penal).

Esta regulación foi obxecto de duras críticas con múltiples argumentos, se ben, en opinión do relator, o que interesa destacar é o solapamento que se produce cos ilícitos administrativos urbanísticos, en particular o tipo de prevaricación agravada ou prevaricación urbanística ó se referi-la regulación xenericamente a proxectos ou licencias **contrarios ás normas urbanísticas vixentes**.

Por isto, a plena concorrencia da resposta penal e da sancionadora vai ser fonte de múltiples problemas de difícil solución.

Por outra parte, baixo o título **regras para a aplicación das sancións** agrúpase no regulamento, xunto ós criterios de graduación das sancións, unha serie de preceptos reflexo dos principios de responsabilidade e de proporcionalidade, que conteñen determinacións para a aplicación das sancións, como o carácter independente entre si das sancións que se lle imponían ós distintos suxeitos por unha mesma infracción ou a imposición das sancións con independencia das demais medidas previstas no regulamento.

Como sinalou Prado del Valle, mantéñense determinadas previsións contidas xa na lexislación precedente, tales son:

■ A imposición unicamente e na súa máxima contía da sanción correspondente ás actuacións que supoñan o resultado final perseguido, cando se trate de dúas ou máis infraccións entre as que exista conexión de causa e efecto, como excepción á regra xeral de impor tantas sancións como infraccións se cometan.

■ A interdicción do beneficio económico para o infractor mediante o incremento da contía da multa ata acadalo beneficio cando fose superior á suma da sanción e do custo das actuacións de reposición.

O relator destacou a seria dificultade para a fixación do referido beneficio no seo do procedemento sancionador.

Como novidade, sinalou que o artigo 77 do regulamento establece a base para o cálculo das multas consistentes nunha porcentaxe do valor

da obra ou da instalación realizada, que estará integrada polo custo dos materiais ou da instalación e o da súa execución ou implantación, excluídos o beneficio empresarial, honorarios profesionais e impostos.

Por último, de conformidade co artigo 185 da Lei do solo de Galicia, para graduar as multas atenderase primordialmente á gravidade da materia, á entidade económica dos feitos constitutivos de infracción, á reiteración por parte da persoa responsable e ó grao de culpabilidade de cada un dos infractores. Así mesmo, o artigo 79 do regulamento recolle pormenorizadamente as circunstancias agravantes e atenuantes.

4. Conclusións

Dentro do marco do Estado español, a constitución de dezasete comunidades autónomas con potestade lexislativa para realizaren normas sobre urbanismo comporta un cambio relevante para a disciplina urbanística. No momento actual as normas sobre disciplina sofren un redimensionamento determinado, por un lado, polo novo modelo territorial do Estado, e, polo outro, pola obriga que a norma fundamental lles impón ós poderes públicos co fin de tratar de tutelar valores e bens constitucionalmente protexidos. Isto inevitablemente implica que a intensidade da intervención administrativa se manifesta nun máis acabado sistema de disciplina que complementa o réxime urbanístico.

O marco no que debe opera-la disciplina urbanística é notablemente complexo e dista da simplicidade, pois hoxe en día non se trata só de procura-lo estricto cumprimento das normas e dos plans urbanísticos, senón máis ben de crear e de desenvolver mecanismos técnico-xurídicos para que a pluralidade de administracións públicas que xestionan os asuntos públicos e, en particular, os urbanísticos, non xogue en favor da indisciplina, isto é, do especulador ou o irresponsable. Neste panorama, pódese dicir que dous son os retos que debe perseguir-la disciplina urbanística do Estado autonómico: por un lado, manter e preservar-la legalidade urbanística, e, polo outro, establecer unha armazón normativa que permita articular harmonicamente as competencias que exercen tódalas administracións implicadas na tutela dos intereses urbanísticos.

As comunidades autónomas ata agora seguiron dúas vías para regular a disciplina:

- a) Establecer nunha norma específica as medidas aplicables na materia.
- b) Inserir nunha lei xeral sobre urbanismo as normas sobre disciplina. Como vimos, a nosa comunidade regulou o tema a través do comentado Regulamento de disciplina urbanística de Galicia, que, na súa maior parte, se limita a adaptar-la lexislación estatal na materia, pero,

ó igual có resto de leis autonómicas, caracterízase polo seu afán represor: ampliación dos supostos en que se esixe licencia previa, incremento das infraccións, aumento das multas, etc. Por isto cabería concluír con M. J. Sarmiento Acosta¹⁷ que *quizá si se profundizara máis en la configuración dogmática de técnicas e instituciones o se siguieran y explotaran otros caminos, como el establecimiento de sanciones accesorias, los resultados serían más halagüeños, pues el proceso encaminado a la perfección y maduración de la disciplina tiene que superar la etapa de dictar normas meramente repetitivas y abundar más en la depuración dogmática en orden a condensar bien las infracciones y reprimir las conductas ilegales de forma eficaz.* ■

¹⁷ Cfr. «Datos para la definición...», *op. cit.*, páxina 83.