

# RÉXIME SANCIONADOR DA NORMATIVA URBANÍSTICA GALEGA: TIPIFICACIÓN DAS INFRACCIÓNS URBANÍSTICAS, PERSONAS RESPONSABLES, SANCIÓN E REGRAS PARA DETERMINA-LA CONTÍA DAS SANCIÓN\*

Juan Carlos Prado del Valle

Xefe do Servizo de Urbanismo e Inspección Territorial  
da Coruña. Consellería de Política Territorial,  
Obras Públicas e Vivenda

## Introducción

A Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, DOG nº 252, de 31-12-2002, vixente desde o día 1 de xaneiro de 2003, derogou a Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia (LSG), e a Lei 7/1995, do 29 de xuño, de delegación e distribución de competencias en materia de urbanismo, que constituían a lexislación autonómica nesta materia.

A nova lei, como así se indica na súa exposición de motivos, «non implica un abandono completo do modelo urbanístico e dos elementos xurídicos implantados na lei galega de 1997. Antes ó contrario, trátase dunha posta ó día e mellora dos instrumentos técnicos alí recollidos e o seu axuste coa nova lexislación estatal», isto é, a Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións, modificada polo Real decreto-lei

---

\* Este traballo correspóndese co relatorio presentado nas «Xornadas sobre o procedemento de disciplina urbanística», organizadas pola EGAP, en Lugo o 17-12-2002, actualizada trala promulgación da Lei 9/2002.

4/2000, do 23 de xuño, de medidas urxentes de liberalización do sector inmobiliario, se ben que interpretada á luz da doutrina sentada polo Tribunal Constitucional nas súas sentencias do 5 e 11 de xullo de 2001 e do 27 de febreiro de 2002.

Respecto da disciplina urbanística, a propia exposición sinala que «se actualizaron as sancións económicas e se precisaron as conductas infractoras nunha exhaustiva tipificación», para referirse a continuación á novidade organizativa que supón a creación da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística.

Así pois, para contrastar os cambios introducidos haberá que referirse, necesariamente, ó réxime contido na lei derogada, que, por outra parte e como consecuencia da aplicación dos principios da potestade sancionadora, seguirá despregando os seus efectos respecto das infraccións cometidas con anterioridade á entrada en vigor da nova, sen prexuízo de que nos expedientes sancionadores sexa de aplicación a norma máis favorable ó sancionado, como así o recolle a **disposición transitoria décima** da Lei 9/2002.

En calquera caso, na análise que se realice teranse en conta os seguintes aspectos:

En primeiro termo, o encadramento do réxime sancionador urbanístico dentro do dereito administrativo sancionador e a conseguinte aplicabilidade, con matices, dos principios do dereito penal, cuestión que non é pacífica pese a que foi profusamente tratada pola doutrina e a xurisprudencia, que reflicten diferentes posturas.

En segundo lugar, o feito de que, precisamente sexa en materia de disciplina urbanística na única que se produciu o desenvolvemento regulamentario previsto na disposición transitoria sexta da Lei do solo de 1997, polo que haberá de facerse referencia ás repercusións da reforma legal no Regulamento de disciplina urbanística para o desenvolvemento e aplicación da lei do solo de Galicia, aprobado mediante Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro (RDUG), que declara as súas disposicións aplicables a **disposición transitoria sexta** do novo texto legal, en todo o que non se opoñan ou resulten afectadas polo disposto neste, ata tanto non se aprrobe o seu desenvolvemento regulamentario.

E por último, a aparición nos últimos anos de traballos doutriniais, que, dentro do contexto conceptual e sistemático do noso dereito urbanístico, están especificamente dirixidos ó estudio da lexislación urbanística galega na materia, entre os que merece destacarse o libro monográfico «Disciplina urbanística en Galicia», de P. González Mariñas y J. Álvarez Barbeito, auténtico manual, que mantén a súa inusual utilidade práctica aínda despois de aprobada a reforma.

## Principios xerais

### Competencia en materia de disciplina urbanística

A Lei 9/2002, igual que a Lei do solo de Galicia de 1997, mantense dentro do esquema tradicional do dereito urbanístico vixente en España, sen prexuízo da introducción de certas peculiaridades, que tamén afectan á regulación desta materia.

O **artigo 3.5** da Lei 9/2002 recolle como *funcións que comprende a competencia en materia de disciplina urbanística* as seguintes:

- a) Inspecciona-las obras, edificacións e usos do solo para comprobar o cumprimento da legalidade urbanística.
  - b) Adopta-las medidas necesarias para a restauración da orde urbanística vulnerada e repo-los bens afectados ó estado anterior á produción da situación ilegal.
- e por último,
- c) Sanciona-los responsables das infraccións urbanísticas.

Corríxese así a confusión contida no artigo 3.6 LSG, que se refería á *competencia para a protección da legalidade urbanística*, cando tradicionalmente no noso dereito urbanístico esta non inclúe as sancións, conceptualmente independentes.

Aínda que algún autor lle atribuíra esta confusión ó Regulamento de 1999, a realidade é que este no seu artigo 3º, ó reproducir aquel precepto da LSG, apártase da dicción legal para referirse, xenericamente, a «*a actividade administrativa no tocante á legalidade urbanística*».

En consonancia co **artigo 216.2** da Lei 9/2002, cun contido que reproduce o do artigo 181.2 da LSG, o artigo 4º do regulamento, establece que:

«Toda actuación que contradiga as normas ou o planeamento urbanístico en vigor poderá dar lugar a:

- a) A adopción por parte da Administración competente 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 iniciación dos procedementos de suspensión e anulación dos actos administrativos nos que presuntamente puidera ampararse a actuación ilegal.
- c) A imposición de sancións ós responsables, trala tramitación do correspondente expediente sancionador, sen prexuízo das responsabilidades de orde penal en que se puidese incurrir.
- d) A obriga de resarcimento de danos e indemnización de prexuízos a cargo dos que sexan declarados responsables.»

E no seu artigo 2.1, en correspondencia co artigo 181.3 LSG, e agora o **216.3** da Lei 9/2002, dispón que a intervención administrativa no uso do

solo e na edificación, as medidas de protección da legalidade urbanística e as relativas ó procedemento sancionador son de exercicio inescusable.

Dos distintos aspectos que integran a disciplina urbanística, aquí ímonos centrar na función sancionadora dos responsables das infraccións urbanísticas.

## Principios da potestade sancionadora

Xa nos anos setenta o Tribunal Supremo sinalou que no supraconcepto do ilícito se integran tanto as contravencións administrativas como o ilícito penal e que, polo tanto, era necesaria a existencia duns principios xerais que cubriran ámbalas ramas do ordenamento xurídico sancionador.

A partir do establecemento no artigo 25-1 da Constitución do principio de legalidade material conxuntamente para o delicto, a falla e a infracción administrativa, é a xurisprudencia do Tribunal Constitucional a que sentou as bases da interpretación que impuxo, se ben con matices, a aplicación dos principios do dereito penal ós ilícitos administrativos. E non só os principios materiais ou substantivos, senón tamén os que afectan o procedemento, os que se refiren ós dereitos e garantías contempladas no artigo 24-2 C.E.

Por conseguinte, como sinala o Tribunal Supremo na Sentencia do 19 de novembro de 2001, xa non se discute se os principios do dereito penal se aplican ó dereito administrativo sancionador, senón que o controvertido é ata qué punto o son ou cáles son as modulacións con que se lle aplican tales principios ó exercicio da potestade sancionadora da Administración. E engade, «isto sen contar con que, na actualidade, se han de aplica-los preceptos do título IX da LRX e PAC, relativo á dita potestade».

A Lei 30/1992, do 26 de novembro, modificada pola Lei 4/1999, do 13 de xaneiro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXAP) regula a potestade sancionadora no seu título IX, co carácter de lexislación básica dictada ó abeiro do artigo 149-1-18ª C.E., destinada a garantirlles ós administrados un tratamento común ante as administracións públicas, referíndose no seu capítulo I ós principios da potestade sancionadora (legalidade, tipicidade, irretroactividade, responsabilidade, proporcionalidade, prescrición e *non bis in idem*) e no capítulo II ós Principios do procedemento sancionador (garantías do procedemento, dereitos do presunto responsable, presunción de inocencia, medidas provisionais e motivación).

No marco desta lexislación básica, o establecemento dos procedementos materiais concretos é cuestión que afecta a cada Administración pública no exercicio das súas competencias. Agora ben, a propia regula-

ción das infraccións e sancións e os correspondentes procedementos, deben respecta-las disposicións contidas no dito título IX.

Esta regulación foi obxecto de durísimas críticas por parte da doutrina (en particular por A. Nieto García) e acusada de hipergarantista, entendendo que acertadamente, na medida que as esixencias legais exceden en determinados aspectos das derivadas do texto constitucional, como sucede respecto da separación entre a fase instructora e a sancionadora, establecida no artigo 134.2 LRXAP, que non é esixible nos procedementos administrativos desde a perspectiva constitucional, como así sinalou o Tribunal Constitucional nas súas sentencias nº 175/1987; 22/1990 e 76/1990, por tratarse dunha das modulacións dos principios da orde penal na súa aplicación ó dereito administrativo sancionador.

Realmente, non deixa de chama-la atención que a mesma autoridade que pode dictar unha orde de demolición e impor multas coercitivas para logra-la súa execución polo suxeito obrigado, sen suxeitarse ás rigorosas garantías do dereito sancionador, por tratarse de medidas de reposición da legalidade ou de medios para a execución forzosa, deba someterse a tales esixencias para impo-la sanción polo incumprimento da propia orde de demolición (tipificada como leve no artigo 99 do RDUG e no artigo 217.4 do novo texto legal), cando aqueles actos poden ter consecuencias de moita maior entidade económica e resultar certamente máis gravosos para o administrado.

En calquera caso, a nova lei regula a materia sancionadora con criterios que se axustan plenamente ós ditos principios constitucionais e ó disposto no título IX da LRXAP.

## Réxime sancionador na normativa urbanística galega

Aínda que, en principio, esta exposición debe concretarse á regulación contida na sección terceira «*Infraccións e sancións*», do capítulo III «*Disciplina urbanística*», do título VI «*Intervención na edificación e uso do solo e disciplina urbanística*», da Lei 9/2002, artigos 216 a 223 (que se corresponden cos artigos 181 a 187 da Lei do solo de 1997 e 69 a 106 do Regulamento de disciplina), a propia sistemática seguida pola nova lei fará inevitables as referencias a outros dos seus extremos, como son os relativos á protección da legalidade urbanística ou á regulación do solo rústico.

As modificacións que se introducen no réxime sancionador non supoñen unha ruptura coa regulación vixente, sen prexuízo de que, en materia de sancións, se introduzan unha nova forma de acoutar e calcula-lo importe das multas, e novas sancións, de carácter accesorio.

De igual modo, na tipificación de infraccións, aínda que se produce unha maior concreción, mantense unha liña de continuidade coa regulación anterior.

Non obstante, un dos eixes sobre os que pivota a reforma legal, en palabras da súa exposición de motivos: «a armazón e definición do medio rural e do solo rústico», determina que se abordara a súa regulación dunha maneira moi detallada en comparación coa situación precedente, o que se traduce, correlativamente, non só nunha maior precisión das condutas infractoras, senón, ademais, na redistribución das competencias entre os municipios e a Comunidade Autónoma tanto nesta materia coma no relativo á protección da legalidade, que se ben non afectan o núcleo da regulación, achegan importantes modificacións na orde práctica.

A reforma legal obedece a unha evolución lóxica no camiño iniciado pola Lei de 1997, que nos seus artigos 180 e 186 atribuíulle á Comunidade Autónoma a protección da legalidade e a imposición de sancións polo incumprimento das condicións de uso e edificación en determinados ámbitos: zonas verdes, espazos libres, dotacións, equipamentos e solo rústico de especial protección.

A Lei 9/2002 mantén esa atribución no **artigo 213**, para a adopción de medidas de protección da legalidade, e no **artigo 217 en relación co 222**, para a imposición de sancións, respecto das zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos, se ben acouta a súa aplicación engadindo o cualificativo de públicos.

Non obstante, a modificación máis significativa prodúcese respecto do solo rústico, pois agora a distribución das competencias sobre protección da legalidade e para sancionar correspóndese, en xeral, coa atribución da competencia para permitir ou autorizar usos ou actividades construtivas no solo rústico, con independencia de que sexa de protección ordinaria ou especial. Trátase, en definitiva, de delimitar de forma máis precisa o ámbito da intervención da Administración autonómica no solo rústico, e a partir de aí atribuírle a intervención restauradora e sancionadora en relación cos usos prohibidos e con aqueles que están suxeitos á obtención da súa autorización con carácter previo á licenza municipal.

Prodúcese aquí unha modificación importante, pois con anterioridade á intervención autonómica directa para a protección da legalidade urbanística no solo rústico, unicamente se producía no de especial protección, e a competencia sancionadora limitábase ás infraccións moi graves, que se correspondían cos incumprimentos das normas relativas o uso e á edificación que afectasen ó solo rústico protexido, a excepción das parcelacións urbanísticas, que constituían infracción moi grave aínda que se tratase de solo rústico común ou ordinario, igual cá realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do planeamento e do proxecto de urbanización esixibles.

Poderán cuestionarse aspectos concretos relativos ás categorías establecidas no solo rústico, á regulación dos usos ou das condicións edificatorias, pero *o que sen dúbida resulta incuestionable é, que a importancia estratéxica do solo rústico para a ordenación territorial e urbanística de Galicia demanda, inescusablemente, a intervención da Comunidade Autónoma, sen que exista ningunha esixencia de orde constitucional ou legal que lle impoña a limitación da dita intervención ó plano lexislativo, con exclusión de competencias de execución.*

### Tipificación das infraccións urbanísticas

O principio de legalidade proclamado no artigo 25-1 C.E. determina a esixencia de predeterminación normativa dos ilícitos e das sancións correspondentes. Se ben no ámbito penal comprende ademais a garantía formal do rango da norma, que, segundo reiterada xurisprudencia do Tribunal Constitucional, supón a reserva de lei, conforme ó sinalado polo propio Tribunal, no ámbito dos ilícitos administrativos ten unha eficacia limitada que permite unha maior marxe de actuación na tipificación tanto deses ilícitos coma das correspondentes sancións.

A Lei 30/1992 (LRXAP), despois de establecer no seu artigo 129.1 que «só constitúen infraccións administrativas as vulneracións do ordenamento xurídico previstas como tales infraccións por unha lei», dispón no número 3 dese mesmo artigo que «as disposicións regulamentarias de desenvolvemento poderán introducirle especificacións ou graduacións ó cadro das infraccións ou sancións establecidas legalmente, que sen constituír novas infraccións ou sancións, nin altera-la natureza ou límites que a lei contempla, contribúan á máis correcta identificación das condutas ou á máis precisa determinación das sancións correspondentes.»

A Lei 9/2002 mantén no seu artigo 216.1 a definición das infraccións urbanísticas como «as accións ou omisións que vulneren as prescricións contidas na lexislación e o planeamento urbanístico, tipificadas e sancionadas naquela» con igual dicción que o art. 181.1 da lei de 1997 e o 69 do RDUG.

O tema de fondo que se presenta é o do alcance da potestade normativa sancionadora das corporacións locais, exposto extensa e detalladamente por Sánchez Goyanes no seu libro «La potestad normativa del municipio español». Refírese este autor ó que denomina infraccións urbanísticas impropias, é dicir vulneracións da ordenación urbanística ás que o propio planeamento reputa como infraccións, sen que o sexan na lei que lles pode prestar cobertura, e cunha importancia que se acrecenta como consecuencia da tendencia nos últimos tempos de incluír nos instrumentos de planeamento ordenanzas de diversa índole (medio natural

urbano, prevención de incendios, etc.) en busca da cobertura do réxime sancionador da lexislación urbanística, o que non considera aceptable desde a perspectiva do artigo 25 da Constitución.

Hai anos que o Tribunal Supremo se manifestou, na súa Sentencia do 2 de xaneiro de 1989 (a Lei 9639, do 18-4-1989), relativa a unha ordenanza reguladora da publicidade exterior do Concello de Burgos, no sentido de que a técnica de remisión desde as ordenanzas locais á lei e regulamento urbanísticos para a aplicación das sancións previstas na dita lexislación a infraccións non tipificadas na normativa urbanística e que o sexan da ordenanza non é procedente; que tampouco é lícito o establecemento dunha contía mínima das multas por infraccións que teñen establecido un máximo pero non un mínimo legal, e así mesmo, que as infraccións da ordenanza que non integren infracción urbanística tipificada na Lei do solo e no Regulamento de disciplina só poderán ser sancionadas coas multas previstas no art. 59 do texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (TRLRL) aprobado por RD-lex. 781/1986, actualmente cos límites que se establecen na disposición adicional única da Lei 11/1999, do 21 de abril, de modificación da Lei 7/1985, de bases de réxime local.

Agora ben, sen prexuízo do anteriormente indicado, nesta sentenza o Tribunal Supremo está considerando que existe una habilitación legal xenérica, ex. artigo 59 TRLRL, suficiente para a tipificación de infraccións de ordenanzas e as súas correspondentes sancións, nunha liña máis próxima á defendida polo outro sector doutrinal proclive a unha interpretación máis flexible da reserva legal en relación coas ordenanzas locais. Así Nieto cita no seu apoio ó dictame do Consello de Estado do 23 de febreiro de 1995 e a STS do 15.6.1992 (art. 5378), aínda que xa el cita outras que se pronuncian en sentido contrario.

Á vista desta evolución, G. Mariñas e Barbeito, en referencia ó artigo 181.1 da LSG pero igualmente aplicable ó actual 216.1, cualificaron a lexislación urbanística galega como pouco sensible a esa tendencia flexibilizadora da reserva de lei, por seguir definindo as infraccións en función de que estean tipificadas e sancionadas «naquela».

En todo caso, queda excluída calquera posibilidade de aprobar ordenanzas non integradas no planeamento urbanístico, e polo tanto á marxe do procedemento de aprobación deste, que pretendan a tipificación de infraccións urbanísticas e as súas correspondentes sancións invocando como cobertura a lexislación urbanística. Sen embargo, isto segue ocorrendo na práctica, como é o caso de toda unha serie de ordenanzas municipais para a instalación e funcionamento de instalacións de telecomunicación publicadas ultimamente que parecen responder a unha ordenanza tipo, nas que se introducen *ex novo* infraccións urbanísticas moi graves con remisión expresa a a lexislación urbanística, e isto



pese a que, como recoñeceu o Tribunal Supremo na súa Sentencia do 24.01.2000, os concellos poden establecer no planeamento urbanístico condicións urbanísticas e técnicas que deben cumprirse na implantación de novas redes de telecomunicacións, o que situaría a cuestión nun escenario diferente.

En efecto, a máis recente xurisprudencia do Tribunal Constitucional, facéndose eco da referida doutrina, non só ampara a posibilidade de que as ordenanzas municipais introduzan especificacións e graduacións ó cadro legal de infraccións e sancións contidas na lexislación, senón que considera constitucionalmente adecuada unha interpretación máis flexible. Así, na STC 132/2001, do 8 de xuño, despois de referirse á concepción flexible da reserva de lei en relación cos tributos locais exposta na súa Sentencia 233/1999, sobre a Lei de facendas locais, na que afirmou que o ámbito de colaboración normativa dos municipios, nesa materia, era maior que o que podería relegarse á normativa regulamentaria estatal, por aprobarse as ordenanzas por un órgano de carácter representativo e pola garantía constitucional da autonomía local, sinala o seguinte:

«a esixencia de lei para a tipificación de infraccións e sancións ha de ser flexible en materias onde, por estar presente o interese local, existe un amplo campo para a regulación municipal e sempre que a regulación local a probe o Pleno do Concello. Esta flexibilidade non serve, con todo, para excluír de forma tallante a esixencia de lei. E isto porque a mera atribución por lei de competencias ós municipios non contén en si a autorización para que cada municipio tipifique por completo e segundo o seu propio criterio as infraccións e sancións administrativas en aquelas materias atribuídas á súa competencia.» E continúa dicindo:

«Do art. 25.1 CE derivan dúas esixencias mínimas, que se expoñen a continuación. En primeiro termo, e polo que se refire á tipificación de infraccións, correspóndelle á lei a fixación dos criterios mínimos de anti-xuridicidade conforme ós que cada concello pode establecer tipos de infraccións; non se trata da definición de tipos –nin sequera da fixación de tipos xenéricos logo completables por medio de ordenanza municipal– senón de criterios que orienten e condicionen a valoración de cada municipio á hora de establece-los tipos de infracción. En segundo lugar, e polo que se refire ás sancións, do art. 25.1 CE deriva a esixencia, polo menos, de que a lei reguladora de cada materia estableza as clases de sancións que poden establece-las ordenanzas municipais; tampouco se esixe aquí que a lei estableza unha clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, senón unha relación das posibles sancións que cada ordenanza municipal pode predeterminar en función dos ilícitos que xa ela tipifica».

E se ben anula a sanción de suspensión de licencia de auto-taxi que deu lugar ó recurso, faino por non ter cobertura nos criterios sancionadores de ningunha lei nin estatal nin autonómica.

Non deixa de resultar paradoxal que o planeamento poida concretar, mediante a clasificación e a cualificación, a función social da propiedade sobre cada parcela de terreo e que sen embargo non poida concretar na súa normativa urbanística as consecuencias punitivas polo incumprimento daquela, en particular se se conecta coa existencia da *Lex certa*, que impón que o conxunto das normas punitivas aplicables permita predicir, con suficiente grao de certeza, o tipo de infracción, así como o tipo e o grao de sanción aparelado á realización dunha determinada conducta, o que en materia urbanística presenta seria dificultade. E isto porque para ter esa certeza haberá que coñecer aquela clasificación e cualificación, contida no plan, que, sen prexuízo de que sexa público e poida ser consultado non é obxecto de publicación, mentres que a súa normativa urbanística, na que se incluírían a regulación das infraccións e sancións, si se publica, o que permite ter un maior grao de certeza.

### Clases de infraccións

Conforme ás previsións da LRXAP, a Lei de 1997 clasificou as sancións en moi graves, graves e leves. A Lei 9/2002 mantén esta clasificación, introducindo, como xa se sinalou unha serie de modificacións:

#### 1. *Infraccións moi graves*

O artigo 182.2 da Lei de 1997 estableceu como tales «as accións ou omisións que constituían incumprimento das normas relativas ó uso e edificación que afecten a zonas verdes, espazos libres, dotacións, equipamentos ou solo rústico con especial protección».

E, así mesmo, «a parcelación urbanística en solo rústico e a realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do planeamento e proxecto de urbanización esixibles».

Non supuxo esta regulación unha ruptura coa situación anterior, pois o Regulamento de disciplina urbanística de 1978 xa contiña previsións específicas para graduar as sancións cando as infraccións en materia de parcelación ou de edificación e uso do solo afectaban a terreos que pola súa clasificación (solo non urbanizable común e protexido) ou pola súa cualificación (sistemas xerais de equipamento social ou comunitario, de transportes, de zonas verdes ou espazos libres), determinaban a imposición de maiores sancións ou a súa aplicación en grao máximo.

Ó propio tempo esta tipificación das faltas moi graves incardínase co réxime especial protector das zonas verdes e espazos libres, tradicional no noso dereito urbanístico (que o artigo 255 do TRLS 92 xa estendía ó solo non urbanizable protexido) e que a lei de 1997 ampliou incluíndo ademais do solo rústico protexido, as dotacións e equipamentos.

Por outra parte, o incremento da protección xurídica de determinados espazos pola concorrencia de valores que demandan unha superior

protección é unha tendencia xeral, constatable tanto na lexislación autonómica comparada como na evolución da lexislación estatal, que culminou coa inclusión no Código penal de 1995 dos delitos contra a ordenación do territorio.

A Lei 9/2002 establece no seu **artigo 217.2** a seguinte tipificación das infraccións moi graves:

a) «As accións e omisións que constitúan **incumprimento das normas relativas ó uso e edificación** que afecten a terreos cualificados como **zonas verdes, espacios libres, dotacións ou equipamentos públicos**».

Como xa se indicou, suprínese aquí a referencia ó solo rústico protexido, e especificase o carácter público das zonas verdes, espacios libres, dotacións e equipamentos, o que reduce o ámbito da competencia autonómica ó excluí-los espacios libres e equipamentos de titularidade privada.

Agora ben, inclúe, en todo caso, ós terreos que teñan algunha das cualificacións contempladas no precepto, aínda que non sexan de titularidade pública porque non se executara o planeamento, sen prexuízo das diferencias que isto poida supor en canto ó réxime de usos (posibilidade de obras provisionais conforme ó **artigo 102**) ou de que poida ser unha circunstancia a ter en conta para a graduación das sancións.

b) «As obras e actividades realizadas en solo rústico que estean prohibidas pola presente lei e en todo caso os parcelamentos urbanísticos».

Nesta alínea mantéñense os parcelamentos urbanísticos en solo rústico e incorpóranse toda unha serie de novas conductas que se integran na tipificación por remisión á regulación do solo rústico contida na propia lei, entre as que se inclúen as infraccións por incumprimento das normas relativas ó uso e a edificación que afectan o solo rústico protexido contidas na lei de 1997.

Non é obxecto desta exposición o réxime do solo rústico establecido na Lei 9/2002, non obstante, para aproximarnos con detalle ás infraccións que aquí se tipifican, inclúese como anexo un cadro-resumo, en que se diferencian os usos e actividades permitidos, autorizables e prohibidos nas distintas categorías de solo rústico.

Convén sinalar que o réxime establecido na Lei 9/2002 para as diferentes categorías do solo rústico que contempla é aplicable integramente a partir da súa entrada en vigor o 1 de xaneiro de 2003, segundo establece a **alínea 1.f)** da súa **disposición transitoria primeira**, sen prexuízo das maiores limitacións establecidas no planeamento urbanístico.

Hai que reparar aquí en que a tipificación se establece expresamente respecto das obras e actividades **prohibidas pola presente lei**, o que exclúe a vulneración doutras prohibicións establecidas polo planeamento, caso en que para sanciona-lo incumprimento habería que encadrarlo na tipificación de infraccións graves.

Debe resaltarse que a Lei 9/2002 non só prohibe expresamente no seu **artigo 207.1** os parcelamentos urbanísticos en solo rústico, senón que ademais establece no **artigo 206.1** que no solo rústico non poderán realizarse **parcelamentos, divisións e segregacións**, salvo nos supostos que expresamente contempla, isto é, «as que se deriven da execución, conservación ou servizo de infraestruturas públicas, da realización de actividades extractivas ou enerxéticas, da execución do planeamento urbanístico ou as que teñan por obxecto unha racionalización da explotación agropecuaria ou forestal», que se suxeitan á obtención de licenza municipal.

Así pois, haberá que ter en conta a reiterada doutrina da Dirección Xeral dos Rexistros e do Notariado, dictada en relación con supostos de denegación da inscrición rexistral, por falta de achegas da preceptiva licenza, de compravendas de participacións indivisas de fincas rústicas por consideralos parcelamentos encubertos. Así na Resolución do 10 de febreiro de 2001 (art.2151/2002) afirma:

«... a compatibilidade entre a persistencia dunha comunidade sobre o todo e a atribución a cada propietario dun dereito permanente de uso exclusivo sobre unha parte suficientemente determinada daquel, esixe que esas partes carezan de autonomía física e económica que lles impida ser reputadas como obxectos xurídicos novos e absolutamente independentes entre si, pois, noutro caso, aquela atribución implicará unha verdadeira división.»

Así mesmo, o **artigo 205.1.e)** da Lei 9/2002 engade os supostos de indivisibilidade de parcelas contidos no artigo 173 da Lei de 1997, a das parcelas en solo rústico nos supostos do **artigo 42.1.e)**, que impón como condición, para o outorgamento da autorización autonómica en solo rústico, a constancia obrigatoria no Rexistro da Propiedade da vinculación da total superficie real do predio á construción e uso autorizados, expresando a indivisibilidade e as concretas limitacións ó uso e á edificabilidade impostas pola autorización.

A prohibición das divisións en solo rústico é unha das decisións de maior calado da lei, acertado e imprescindible golpe de temón para impedirlo deterioro do espazo rural, pois o entramado xurídico que habilitaba as segregacións rústicas da propiedade en unidades mínimas de cultivo da lexislación agraria constituíu a porta de entrada para a súa destrución paulatina e sistemática, como puxo de manifesto recentemente J. García Bellido no seu traballo «La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico», que contén unha expresa referencia ó caso de Galicia, que cualifica de sintomático e moi preocupante.

c) A realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do planeamento e proxecto de urbanización esixibles

Non se produce ningunha modificación da regulación contida na Lei de 1997, respecto da cal algún autor sinalou que para que se produza a

infracción deben faltar tanto o planeamento como o proxecto de urbanización. Parece razoable que, existindo o planeamento detallado esixible como presuposto para a execución, a realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do proxecto, na medida que se axusten a este, non se considere unha conducta acreedora de igual sanción que no suposto de ausencia de ambos. Non obstante, a execución de obras de urbanización ó abeiro dun proxecto de urbanización aprobado sen a previa existencia do planeamento detallado si pode revestir igual gravidade que a ausencia de ambos.

## 2. Infraccións graves

O artigo 182.3 da Lei de 1997 establecía que o son «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».

A dición do precepto é coincidente co artigo 262-2 do TRLS de 1992, do que é tributaria a LSG de 1997, redactada e aprobada con anterioridade ó pronunciamento do Tribunal Constitucional que declarou inconstitucional gran parte do citado texto. Unicamente incorpora como novidades a referencia ó incumprimento das normas relativas ó aproveitamento urbanístico, e a supresión do último inciso que estendía a referencia da escasa entidade, tanto respecto do dano producido coma do risco creado, para os efectos de considerar como leve a infracción.

A Lei 9/2002 tipifica as infraccións graves no seu artigo 217.3, subdividido en cinco alíneas:

A alínea a) recolle o contido do art. 182.3 da lei de 1997, ampliado coa inclusión de supostos que dotan dunha cobertura legal máis precisa e expresa algunhas das infraccións pormenorizadas polo regulamento nos preceptos que se citan. Tipifica as seguintes infraccións:

### 1. O incumprimento das normas relativas a parcelamentos

O Regulamento de 1999, con ocasión da especificación das sancións, procedeu a pormenoriza-las infraccións graves tipificadas na Lei de 1997, incluíndo no seu artigo 85 «Os parcelamentos urbanísticos incumprindo o disposto nos plans de ordenación e nos artigos 173 e 174 LSG».

Trátase da concreción da infracción por incumprimento das normas relativas a parcelamentos establecida na LSG e que habería que entendela actualmente referida ós correspondentes artigos da actual lei.

Debe terse en conta que o artigo 172 LSG, cun contido que reproduce o artigo 204 da Lei 9/2002, modificou o concepto tradicional de parcelación urbanística que se establecía por referencia á posibilidade de constitución dun núcleo de poboación, definíndoa como a **división si-**

multánea ou sucesiva de terreos en dous ou máis lotes co fin da súa urbanización ou edificación.

A Lei 9/2002 nos seus artigos 204 e 207 mantén a regulación contida nos artigos 173 e 174 LSG, relativa á indivisibilidade das parcelas e ó réxime dos parcelamentos cunha infracción que configura o ilícito administrativo que se tipifica, engadindo un novo suposto de indivisibilidade, o das parcelas en solo rústico nos casos contemplados nos artigos 42.1.e) e 206.1, se ben, como xa se indicou, a súa vulneración constitúe infracción moi grave.

Ha de destacarse que, conforme dispón o artigo 207.3, «en ningún caso se considerarán soares, nin se permitirá edificar neles, os lotes resultantes dunha parcelación efectuada con infracción das disposicións da presente lei», en termos similares ó anterior artigo 174.3 LSG, se ben agora se suprimiu o cualificativo *urbanística* en coherencia coa prohibición de parcelamentos, divisións e segregacións do artigo 206.1.

## **2. O incumprimento das normas relativas ó aproveitamento urbanístico**

O incumprimento do aproveitamento urbanístico fixado no planeamento (art.88 RDUG).

### **3. O incumprimento das normas relativas ó uso do solo**

Accións constructivas ou non en contra do uso, destino ou natureza que corresponda ó solo en que se executan (art. 86 RDUG).

### **3. O incumprimento das normas relativas á altura e número de plantas**

Construción de sotos, semisotos, áticos ou entreplantas non permitidos polo planeamento (art. 89 RDUG).

Exceso sobre a altura determinada se non implica aumento de volume ou superficie construída (art. 90 RDUG).

### **4. O incumprimento das normas relativas á superficie e volume máximo edificables**

Exceso de edificación sobre a edificabilidade permitida (art. 89 RDUG).

### **5. O incumprimento das normas relativas ó emprazamento das edificacións**

Incumprimento das regras de distancia das edificacións (art.92 RDUG).

### **6. O incumprimento das distancias mínimas de separación a lindes e outros elementos**

### **7. O incumprimento da ocupación permitida da superficie das parcelas.**

Podería encadrarse neste precepto a infracción contemplada no artigo 93 do regulamento: edificación en parcelas con superficie inferior á mínima.

## 8. O incumprimento das normas de habitabilidade das vivendas

As condicións mínimas de habitabilidade das vivendas son as contidas no Decreto 311/1992, do 12 de novembro, e o seu mantemento é un deber dos propietarios, establecido no **artigo 9.1.b)** da Lei 9/2002 de modo concreto. Por outra parte, os concellos ó outorga-las licencias deben verifica-lo seu cumprimento, conforme dispón o **artigo 194.1** da Lei 9/2002. Así mesmo, a Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación, contempla a habitabilidade entre os requisitos básicos conforme ós que deberán proxectarse, construírse, manterse e conservarse os edificios.

Por último, modifícase na Lei 9/2002 o inciso final do art. 182.3 LSG, suprimindo a cláusula que excepciónaba aqueles supostos en que se demostrase a escasa entidade do dano ós intereses xerais, e precisando que os incumprimentos que tipifica constituirán infraccións graves cando non teñan o carácter de moi graves.

O **artigo 217.3 alínea b)** contén as seguintes infraccións graves:

9. O incumprimento das condicións de uso e edificación establecidas nesta lei para o solo rústico (**artigos 31 a 44 da Lei 9/2002**)

10. O incumprimento das condicións de uso e edificación establecidas nesta lei para o solo de núcleo rural (**art. 25 a 30 da Lei 9/2002**)

11. A realización de actividades sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible de acordo con esta lei.

Conforme á regulación contida na Lei 9/2002, esíxese autorización autonómica nos supostos de usos e actividades autorizables en solo rústico que se establecen para cada unha das distintas categorías nos **artigos 31 a 40** e así mesmo no suposto de edificación en núcleos rurais existentes en municipios sen planeamento (**disposición adicional segunda**).

Aínda que o **artigo 30** esixe un informe previo favorable da Comunidade Autónoma para excepciónar, na construción de equipamentos comunitarios nos núcleos rurais, o cumprimento das condicións de edificación establecidas no **artigo 29**, a competencia para sanciona-lo incumprimento correspóndelle ó alcalde, igual que nos supostos de edificación en núcleos rurais existentes en municipios con planeamento.

12. O incumprimento das condicións establecidas na autorización autonómica

O Regulamento de disciplina xa tiña tipificado no seu **artigo 87** como infraccións graves «A realización de edificacións, construcións ou instalacións sen a autorización previa da Comunidade Autónoma nos supostos do art. 77.4, en solo rústico, e disposición adicional 3<sup>a</sup>-2, en núcleos rurais en municipios sen planeamento».

Tamén aquí se dota de rango legal á tipificación das infraccións introducidas polo regulamento, coa diferenza de que na Lei 9/2002, cando se trata de solo rústico leva emparellada a atribución á Comunidade Autónoma da competencia para sancionar e para a adopción de medidas de protección da legalidade urbanística segundo o disposto nos seus artigos 222 e 214, respectivamente.

A alínea c) tipifica:

**13 O incumprimento da orde de corte de subministración dos servizos de auga, electricidade e outros**

En conexión coa medida preventiva, prevista no artigo 209.2. c), para garanti-lo cumprimento da orde de paralización, que se refire ademais ó gas e telecomunicacións.

A alínea d) tipifica:

**14. O incumprimento do réxime establecido por esta lei para as edificacións fóra de ordenación e para as edificacións ilegais a que fai referencia o artigo 210**

Esta infracción é parcialmente coincidente coa que se recolle no artigo 91 RDUG, a realización de obras de consolidación, modernización ou incremento do seu valor de expropiación en edificios cualificados como fóra de ordenación.

O réxime das edificacións fóra de ordenación está regulado no artigo 103 da Lei 9/2002, no que se distinguen dous réximes diferentes, segundo que a incompatibilidade das construcións e edificacións co novo planeamento sexa total, caso en que unicamente caben as obras de simple conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente, ou só parcial, respecto das que se permiten as de mellora, ampliación ou reforma que determine o propio planeamento.

O artigo 210 establece o réxime das obras ilegais, unha vez transcorrido o prazo de seis anos, que este establece, sen que se adopten as medidas de protección da legalidade.

En concreto só se permiten as pequenas reparacións esixidas por razóns de seguridade e hixiene, prohibíndose as de consolidación, aumento de valor, modernización ou cambio do uso existente, excepto as necesarias para a adecuación á legalidade urbanística vixente.

A alínea e) tipifica por último:

**15. O incumprimento dos deberes de urbanización e edificación nos prazos establecidos polo plan**

Se non estivese fixado no planeamento, o prazo para o cumprimento do deber de edificar establécese o artigo 189 da Lei 9/2002 en dous anos, contado na forma sinalada no artigo 188, desde a aprobación do planeamento que conteña a ordenación detallada no solo urbano consolidado e desde a conversión dos terreos en soares no solo urbanizable e



urbano non consolidado. Con independencia da imposición da sanción, a Lei 9/2002 prevé de forma expresa, no seu **artigo 190**, o sometemento ó réxime de edificación forzosa, que na Lei de 1997 non se contemplaba dunha maneira clara, pois unicamente podía considerarse subsistente pola remisión da súa disposición transitoria terceira ó Regulamento de edificación forzosa e rexistro municipal de soares, como tamén sucede agora na D.T. **Sexta** da Lei 9/2002.

Os prazos para o cumprimento do deber de urbanizar deben establecerse no planeamento que conteña a ordenación detallada, non obstante, o **artigo 127.3** dispón, que cando se fixara un sistema de xestión indirecta e transcorra un ano desde a aprobación definitiva do planeamento urbanístico detallado sen que se iniciase o proceso de desenvolvemento e execución, poderá substituírse o sistema de actuación.

A tipificación desta infracción constitúe unha auténtica novidade, que vén palia-lo que algún autor considera un esquecemento da Lei de 1997 en relación coas infraccións en materia de xestión. Aínda que, máis que un esquezo penso que se trataba dunha decisión querida entón polo lexislador, máis preocupado polas consecuencias respecto da perda das facultades urbanísticas que se derivaban do réxime do texto refundido de 1992.

Non colleu, sen embargo, a Lei 9/2002 as infraccións contidas nas alíneas 11, 12 e 13 do artigo 94 RDUG, relativos, respectivamente a:

11) Realización de construcións, instalacións ou usos do solo que vulneren as normas de protección dos elementos incluídos en catálogos ou inventarios dos instrumentos de planeamento (art. 94 RDUG).

En neste caso, pese ás críticas realizadas por diferentes autores por ese mesmo motivo á Lei de 1997, e ó propio regulamento, por considerar escasa a contía das sancións pecuniarias previstas neste.

Non obstante, hai que sinalar que na tramitación parlamentaria introduciuse unha nova categoría de solo rústico especialmente protexido para zonas con interese patrimonial, artístico ou histórico previstas no planeamento ou na lexislación sectorial, aínda que non se incorporou a regulación de usos permitidos, autorizables e prohibidos, como nas demais categorías.

En calquera caso, non afectaría os bens situados nas outras clases de solo, polo que a cuestión queda diferida ó futuro desenvolvemento regulamentario, sen prexuízo de que poida acudirse á vixencia transitoria do actual.

12) Realización de construcións, instalacións ou usos que vulneren o disposto no artigo 59 LSG (parcialmente coincidente co art. 138-b TRLS 92 vixente) que contén as normas de aplicación directa respecto á adaptación das construcións ó ambiente en que estean situadas (art. 94 RDUG).

A lei segue recollendo as normas de aplicación directa no seu título III, e concretamente no seu artigo 104 establece as relativas á adaptación ó ambiente, sen embargo non tipifica individualizadamente o seu incumprimento, que en moitos casos suporá o incumprimento das determinacións relativas ó solo rústico, aínda que quedarían fóra outros moitos supostos.

13) As talas de árbores que constitúan masa arbórea, espacio boscoso, arboredo, parque e aqueles exemplares illados de especial interese botánico ou ambiental, sen licencia (art. 95 RDUG).

### 3. *Infraccións leves*

O art. 182.4 LSG, e co mesmo teor o art. 220.4 da Lei 9/2002, considera 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 ser conformes co ordenamento».

A tipificación xenérica como leves das infraccións do ordenamento urbanístico que non teñan o carácter de graves foi cuestionada por algún sector doutrinal por considerala pouco axustada ós principios constitucionais. Non obstante, o Tribunal Supremo, na súa Sentencia do 16-11-2001 (art. 10139/2001) e en relación cun precepto similar en materia de tráfico, sinalou que para que a imposición de sancións con base neste precepto sexa correcta «é necesario que a concreta sanción que en cada caso se queira impor se basee no incumprimento dun deber establecido (coas necesarias condicións de claridade e certeza) na propia lei, non bastando para tal efecto que o seu regulamento de execución cumpra os ditos requisitos de precisión e delimitación do deber xurídico, se os preceptos regulamentarios non teñen un respaldo legal sobre o que sustenta-la infracción e a súa correspondente sanción, pois para que se cumpran tales esixencias, resulta preciso que os ditos deberes se encontren precisados xa ó nivel da lei co debido grao de especificación, sen prexuízo de que sobre a base da previsión legal poida engadírselle un complemento seu por vía regulamentaria».

Quizais a vinculación á lei impídelle ó Tribunal Supremo apuralas posibilidades que deixa abertas a doutrina do Tribunal Constitucional contida na Sentencia 132/2001, do 8 de xuño, á que se fixo referencia anteriormente.

Non obstante, cando na lei se establecen deberes de forma clara, o desenvolvemento regulamentario pode completalos e especifica-las sancións dentro dos límites fixados naquela.

O artigo 217.4 da Lei 9/2002 engade as seguintes:

- o incumprimento das ordes de execución ou demolición,

■ e o incumprimento da obriga da inspección periódica das edificacións.

O deber de inspección periódica das edificacións para determina-lo estado de conservación é unha novidade que se introduce no artigo 200 da Lei 9/2002, que debe ser desenvolvido polos concellos mediante a oportuna ordenanza, á que a Lei 9/2002 remite a especificación das edificacións suxeitas, prazos e condicións da inspección.

Contén así mesmo no regulamento outras infraccións leves, se ben haberá que ter presente que se afectan ó solo rústico pasarán a te-la consideración que corresponda en función da regulación contida na Lei 9/2002. Son as seguintes:

1) Realizar pechamentos e valados de fincas sen licencia

2) Realización sen licencia, sempre que fosen legalizables, dalgún dos actos referidos nas alíneas 14 a 17 do artigo 10 RDUG: extracción de áridos para a construción e explotación de canteiras, actividades extractivas e vertidos no subsolo; obras de construción de infraestrutura civil, e construcións en zona de dominio público, sen prexuízo do disposto na lexislación sectorial aplicable.

Contrasta a tipificación como leve da realización de construcións no dominio público, coa súa inclusión no tipo penal do artigo 319-1.

3) A realización de publicidade de parcelamentos urbanísticos, edificacións, urbanizacións ou calquera outra actuación urbanística sen axustarse ó planeamento urbanístico vixente.

Esta infracción, tipificada no artigo 102 de RDUG, en relación co deber que establece no seu artigo 6.2, non parece que teña cobertura legal suficiente, e tampouco agora lla subministra a Lei 9/2002.

4) O incumprimento polas empresas ou entidades subministradoras de enerxía eléctrica, auga, gas e telefonía da obriga de esixirlles ós constructores e conservar, para a contratación dos respectivos servicios, copia da licencia de obras dos edificios e instalacións suxeitas á súa obtención. Así como o incumprimento da suspensión da subministración dos ditos servicios que se adopta como medida preventiva nos procedementos de protección da legalidade (art. 103 RDUG).

Esta última infracción, como xa se indicou, foi incluída pola Lei 9/2002 entre as infraccións graves (art. 217.3.c). E aínda que este non recolle o incumprimento polas entidades subministradoras do deber de esixir unha copia das licencias precisas para a contratación dos servicios, establece ese deber de modo expreso no seu artigo 194.3, coas consecuencias que anteriormente comentamos.

5) O incumprimento das ordes de execución reguladas no capítulo II do título II RDUG, relativo ó deber de conservación e ruína.

Como xa se indicou, na nova lei contéplase expresamente como infracción leve.

E, por último,

6) A colocación sen licencia de carteis e paneis de propaganda visibles desde a vía pública. Actividade incluída, tanto no artigo 168 da LSG, coma no artigo 10 do RDUG e no artigo 194.2 da Lei 9/2002, entre os actos suxeitos á obtención de licencia.

## Os delitos urbanísticos

Desde a aprobación, mediante a Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro, do novo Código penal, que entrou en vigor ós seis meses da súa publicación no *Boletín Oficial del Estado* de 24.11.1995, resulta ineludible a referencia ós delitos urbanísticos cando se trata das infraccións desta orde.

O novo código, en que o título XVI regula os «Delitos relativos á ordenación do territorio, e a protección do patrimonio histórico e do medio natural», introduciu no noso ordenamento o delito urbanístico, o que xa se intentara na Lei 9/2002 do código penal de 1980, e que non só se corresponde co que ocorre noutros países do noso medio (Francia, Italia, Bélxica...) senón que responde a unha demanda crecente na nosa sociedade dunha maior protección de intereses colectivos relativos a bens constitucionalmente protexidos, encadrables no concepto amplo de medio natural. Resulta ademais que o propio artigo 45 da C.E. prevé a sanción penal para os que violen o deber de utilización racional dos recursos naturais, entre os que evidentemente está o solo.

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 (art. 319-1 CP).

Debe resaltarse a parcial coincidencia coas infraccións moi graves da lexislación galega.

■ Levar a cabo unha edificación non autorizable no solo non urbanizable (art. 319-2 CP).

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

■ Ter informado favorablemente proxectos de edificación ou a concesión de licencias contrarias ás normas urbanísticas vixentes, ó ter resolvido ou votado a favor da súa concesión (art. 320 CP).

Interesa destaca-lo solapamento que se produce cos ilícitos administrativos urbanísticos, que determina a especial operatividade do artigo 274 TRLS 92 con posterioridade á nova regulación penal.

Aínda que a regulación dos delitos urbanísticos foi obxecto de duras críticas, o feito certo é que os tribunais está aplicándoa e impondo, no seu caso, as penas previstas no código, e así mesmo, resolvendo os problemas que supón a concorrencia da resposta penal e a administrativa sancionadora.

O principio *non bis in idem* determina que non se poidan sancionalos feitos que foran sancionados penal ou administrativamente, nos casos en que se aprecie identidade do suxeito, feito e fundamento de dereito, segundo dispón o artigo 133 LRXAP.

En relación con isto o artigo 71 do regulamento, en consonancia co artigo 274 TRLS 92, que non foi derogado pola Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións, establece que cando con ocasión da tramitación dos expedientes administrativos que se instrúan por infraccións urbanísticas se desprendan indicios de ilícito penal porase en coñecemento do Ministerio Fiscal suspendendo a tramitación do expediente en tanto non recaia resolución do Ministerio Fiscal ou resolución xudicial firme. Neste mesmo sentido pronúnciase o artigo 7 do Real decreto 1398/1993, do 4 de agosto, que regula el procedemento para o exercicio da potestade sancionadora da Administración.

A Lei 9/2002 non fai referencia a esta cuestión, nin en xeral ás cuestións relativas ó procedemento, ó que lle dedica unicamente o artigo 223, para remitirse á lexislación de procedemento administrativo.

O artigo 274 TRLS-92 refírese unicamente a que se produza pronunciamiento da autoridade xudicial, polo que a resolución do Ministerio Fiscal contraria á prosecución da vía penal non impedirá, no seu caso, que a Administración acuda directamente ós órganos xudiciais. Ó propio tempo contrasta a referencia á mera resolución do Ministerio Fiscal (que de non apreciar indicios de delito, consistirá normalmente en decidila non iniciación ou o arquivo dunhas dilixencias previas) coa existencia de firmeza da resolución xudicial.

A doutrina puxo de relevo as carencias da nosa regulación á hora de aborda-la relación entre o dereito administrativo sancionador e a xurisdicción penal. Roma Valdés, despois de afirmar que de acordo co marco teórico, as leis penais sancionarían os feitos máis relevantes coas sancións máis graves, sinala que na práctica se inverte a orde de papeis, pois as sancións administrativas en moitos casos exceden das penais, que poden ser incluso preferidas polos infractores.

A Sentencia do Tribunal Constitucional 177/1999, do 11 de outubro, chega á conclusión de que irrogada unha sanción, sexa esta de índole penal ou administrativa, non cabe superpoñer ou adicionar outra distinta,

sempre que concorran as identidades de suxeito, feitos e fundamento. Sinalouse pola doutrina que a partir desta resolución a actuación administrativa podería evitar a través das súas sancións que os tribunais penais castiguen determinados delitos, motivo polo que foi criticada.

Non obstante, o Tribunal Supremo na súa Sentencia do 26 de xuño de 2001 (art. 4521/2002), aínda partindo da doutrina contida na citada sentenza, á que se refire expresamente, confirma a pena imposta pola Audiencia Provincial de Pontevedra, pola construción dunha edificación dentro do espacio intermareal Umia-Grove, pese a que xa recaeran dúas sancións en vía administrativa, e isto por ter continuado as obras con posterioridade á súa imposición, o que leva ó Tribunal a realiza-las seguintes consideracións:

«a dimensión fáctica que leva á xurisdicción penal ó coñecemento e sanción dos feitos non coincide cos antecedentes de feito dos expedientes administrativos, senón que, abarcándoos, se refire tamén a unha situación fáctica nova posterior a estes que exaspera a indisciplina urbanística do acusado ata o extremo de facela penalmente relevante», concluíndo que «as infraccións administrativas descritas na norma penal deben alcanzar *per se* un contido de gravidade suficiente, o que non será fácil decidir sempre. Desde esta perspectiva a reiteración ou exasperación das condutas atentatorias contra o ben xurídico protexido pola norma penal debe alcanzar entidade suficiente para xustificar a súa aplicación, como sucede no presente caso, sendo isto compatible coa sanción administrativa concreta e referida a aspectos parciais da dita conducta que non teñen por qué participar necesariamente do mesmo fundamento sancionador que os delitos.»

O Tribunal Constitucional, en Sentencia do 2 de xullo de 2001, nº 152/2001, admitiu a existencia dunha dobre sanción nos casos en que a administrativa se produza con anterioridade, baseándose na infracción do principio de boa fe procesual, por corresponderlle ó xusticiable alegar á Administración ou á Xurisdicción a existencia dun procedemento, para os efectos de suspender, no seu caso, o administrativo ou o penal.

En calquera caso o fondo do problema persiste, polo que sería precisa unha reforma legal para resolvelo, igual que para resolve-la defectuosa regulación das relacións entre Administración e Xustiza, resultando insuficiente a regulación contida no citado artigo 274 do TRLS de 1992 para solucionar-las diferentes situacións que se producen na práctica e que comenta con detalle o autor antes citado.

Recentemente, o Pleno del Tribunal Constitucional, na STC 2/2003, do 16 de xaneiro, dictada en recurso de amparo fronte a unha sentenza da Audiencia Provincial da Coruña, confirmando a condena penal por uns feitos sancionados anteriormente pola Administración pública, pon de manifesto a dita situación na súa FX 6 cando afirma:

«Non obstante, non pode deixar de recoñecerse que os órganos penais, ó axuiza-lo caso, se encontraban nunha situación paradoxal, pois, aínda que non podían deixar de condenar penalmente ó recorrente, dado o seu sometemento estrito á lei no exercicio da súa función xurisdiccional (art. 117.1 CE), tampouco podían deixar de ser conscientes de que a sanción penal que lle foi imposta por estes podía supoñer unha reiteración sancionadora constitucionalmente prohibida polo art. 25.1 CE. O feito de que a lexislación non preveña expresamente solución para os casos nos que a Administración non suspenda o expediente administrativo, estando un procedemento penal aberto, pode explica-la súa actuación. Só ó lexislador lle corresponde establecer os mecanismos normativos de articulación do exercicio da potestade punitiva pola Administración e pola xurisdicción penal para evita-la reiteración sancionadora e contempla-las consecuencias que deriven do seu incumprimento».

Nesta sentenza o Alto Tribunal apártase da doutrina contida nas STC 177/1999 e a STC 152/2001, no que atinxe ás seguintes cuestións:

«ó momento de invocación no proceso penal da vulneración do dereito fundamental alegado, entendendo que no procedemento abreviado este é o comezo do xuízo oral no trámite previsto no art. 793.2 LACrim. -FX 4-; á competencia deste tribunal para revisa-lo pronunciamento dos órganos xudiciais sobre a existencia de identidade como presuposto de aplicación da interdicción constitucional de incorre en *bis in idem*, xa sexa substantivo ou procesual, pois a triple identidade delimita o contido do dereito fundamental -FX 5-; á doutrina sobre a reiteración punitiva -bis- constitucionalmente prohibida polo art. 25.1 CE, considerando que a vulneración do dereito fundamental na súa vertente material require a efectiva reiteración sancionadora e non basta a mera declaración de imposición da sanción -FX 6-; finalmente, á relevancia do órgano sancionador que coñece dos feitos en primeiro lugar, afirmando a competencia exclusiva da xurisdicción penal para sancionar nestes casos de concorrencia aparente de infraccións administrativa e penal -FX 9.»

Non obstante o TC non outorga o amparo, ó considerar que:

«unha solución como a adoptada neste caso polo órgano xudicial non pode considerarse lesiva da prohibición constitucional de incorrer en *bis in idem* sancionador, dado que a inexistencia de sanción desproporcionada en concreto, ó ter sido descontada a multa administrativa e a duración da privación do carné de conducir, permite concluir que non houbo unha duplicación -bis- da sanción constitutiva do exceso punitivo materialmente proscrito polo art. 25.1 CE»

que o art. 25 da Constitución no seu parágrafo primeiro «contén un límite implícito que afecta o exercicio da potestade sancionadora da Administración e consiste en que esta só se pode exercer se os feitos non son paralelamente constitutivos de infracción penal, pois nestes casos de concorrencia normativa aparente, de disposicións penais e administrativas que tipifican infraccións, só a infracción penal é realmente aplicable, o que determina que o único poder público con competencia para exerce-la potestade sancionadora sexa a xurisdicción penal»

e en definitiva, que non houbo reiteración sancionadora (*bis*), nin tampouco a lesión do dereito a non ser sometido a un novo procedemento punitivo polos mesmos feitos (art. 24.2 en relación co art. 25.1 CE), xa que o procedemento administrativo substanciado non é equiparable a un proceso penal para os efectos deste dereito fundamental, pois as diferencias entre un e outro (no procedemento administrativo non se proxecta unha das garantías esenciais do dereito ó proceso xusto e á presunción de inocencia no ámbito penal (por todas STC 167/2002, do 18 de setembro), isto é, que a valoración da proba ha de efectuarse en condicións de oralidade, publicidade e inmediación e que a declaración de responsabilidade penal e a imposición dunha sanción deste carácter só pode sustentarse en probas valoradas nas ditas condicións), se ben non embazan a lexitimidade constitucional do exercicio da potestade sancionadora da Administración, sen embargo, determinan que, en caso de dualidade de exercicio da potestade sancionadora do Estado, pola Administración e a xurisdicción penal, as resolucións dictadas nesta non poidan ceder ante as dictadas naquela.

Polo que se refire á posible concorrencia con outras infraccións administrativas prevese no artigo 71.2 RDUG, en termos similares ó disposto no artigo 9 do Regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora, a oportuna comunicación ó órgano que se considere competente.

A Sentencia 234/1991, do Tribunal Constitucional estableceu a doutrina de que a dualidade de sancións por un mesmo feito só é admisible constitucionalmente cando as dúas normativas contemplen os feitos desde a perspectiva de distintos intereses xurídicos protexidos.

A diversidade da lexislación sectorial e das infraccións e sancións establecidas nas diferentes leis determinan, de feito, que unha mesma conducta poida incorrer en múltiples infraccións administrativas, que se ben teñen o seu fundamento en disposicións distintas, en moitas ocasións están dirixidas á protección dos mesmos valores ou intereses xurídicos.

Pois ben, se se repara nas previsións que nesta materia se conteñen nas distintas leis especiais ou sectoriais ha de concluírse que nos atopamos ante una situación que non pode senón considerarse como insatisfactoria.

En todo caso deberán terse presentes principios como o de proporcionalidade ou o de equidade, neste sentido o Tribunal Constitucional nas sentencias 152/2001 e 2/2003, antes citadas, considera destacable que as sentencias penais, recorridas en amparo, tivesen en conta a precedente sanción administrativa, para rebaixa-la pena imposta polo xulgado na medida da sanción administrativa.



## Persoas responsables

O artigo 222 da Lei 9/2002 mantén a distinción clásica segundo se trate de obras sen licencia ou amparadas nunha licencia que constitúa unha infracción urbanística grave ou moi grave, que xa contiñan os artigos 184 LSG e 72 e 73 do seu Regulamento de disciplina.

### Obras sen licencia

Neste primeiro suposto son responsables as persoas físicas ou xurídicas que interveñan en calidade de **promotor, empresario das obras e técnico director**.

A regulación dos axentes da edificación contida na Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación (LOE), permite unha maior aproximación a eses conceptos, como expoñen con detalle G. Mariñas e A. Barbeito no libro anteriormente citado.

Inclúe a Lei 9/2002 a novidade de considerar responsables das **infraccións cometidas por persoas xurídicas**, cando se extingan antes de ser sancionadas, ás persoas físicas que, desde os seus órganos de dirección ou actuando ó seu servicio ou por elas, determinaron coa súa conducta a comisión da infracción.

E, así mesmo, prevé que en caso de extinción da persoa xurídica responsable, os socios ou partícipes no capital respondan solidariamente do pagamento da sanción ata o límite do valor da cota de liquidación que se lles adxudicase, o que tamén resulta aplicable ó custo de reposición da realidade física alterada.

Na mesma liña de favorece-la persecución das infraccións, a Lei 9/2002 amplía o círculo de responsables, engadindo o **propietario dos terreos e os técnicos redactores dos proxectos**.

Xa o regulamento introducira como novidade a presunción *iuris tantum* de considerar promotor o propietario do solo sobre ou baixo o que se realiza ou realizou a infracción. E agora a Lei 9/2002 recólleo como unha das calidades en que se pode ser responsable, o que é lóxico, na medida que o promotor, segundo dispón o artigo 9 da LOE, «debe posuír sobre o soar a titularidade dun dereito que o faculte para edificar nel», título que, en principio, deberá ter outorgado o propietario, en correspondencia coa regulación dos dereitos e deberes básicos que lles corresponden ós propietarios, entre os que se inclúe o de edificar.

En calquera caso será necesaria a imputación de responsabilidade, e é neste punto onde cabe preguntarse por qué non son aplicables as regras xerais do dereito penal, os conceptos de autoría e de cooperación necesaria. En definitiva deberán ser responsables das infraccións os que as cometan, os que teñan unha intervención relevante na súa comisión, con independencia da calidade en que interviran.

Desde esa perspectiva, resulta igualmente acertada a inclusión dos técnicos redactores dos proxectos, que son responsables, unha vez presentado no concello, da exactitude e veracidade dos datos técnicos consignados nel, segundo dispón o artigo 195.4 da Lei 9/2002.

### Obras con licencia

Neste segundo suposto, *serán igualmente sancionados o facultativo que informase favorablemente a Lei 9/2002 e as autoridades ou membros da corporación* que resolveran ou votaran a favor do outorgamento da licencia sen os informes previos esixibles ou cando estes fosen desfavorables en razón daquela infracción.

O artigo 195.2 da Lei 9/2002 recolle o disposto no artigo 12 do regulamento, conforme ó que para o outorgamento das licencias serán preceptivos os informes técnicos e xurídicos sobre a súa conformidade coa legalidade urbanística.

Baixo a vixencia do TRLS de 1976 e do RDU de 1978 xa se discutiu se a expresión legal e regulamentaria «igualmente serán sancionados», supuña que tamén serían sancionados os responsables nos supostos de obras sen licencia. En todo caso a cuestión reconducíase á concorrencia de dolo, culpa ou negligencia graves, cunha ausencia que lle permite ó prexudicado a esixencia de responsabilidade á Administración por anulación de licencias, segundo dispón o artigo 44-2 da Lei 6/1998, do 13 de abril sobre réxime do solo e valoracións. A existencia de licencia excluíría a culpabilidade nos supostos de imprudencia, negligencia ou ignorancia inescusable.

O artigo 184.2 da LSG esixía que o contido da licencia fose manifestamente constitutivo da infracción, o que omitiu o artigo 72.3 RDUG, como agora fai o artigo 219.2 da Lei 9/2002. Parece razoable a supresión, pois se se aprecia, sen necesidade de esforzos interpretativos, que a licencia é contraria á normativa urbanística de forma clara e palpable, obviamente teríase incorrido no tipo establecido no artigo 320.1 do Código penal.

O artigo 219.4 da Lei 9/2002 mantén o carácter independente da sanción que se lles impoña ós distintos suxeitos por unha mesma infracción, que xa establecían os artigos 184.4 LSG e 74 RDUG, o que se corresponde coa solución do Código penal para os supostos de autoría múltiple consistente na imposición dunha pena a cada un dos responsables.

Sen embargo o suposto de participación de máis dunha persoa nalgunha das condicións ou calidades previstas foi resolto pola xurisprudencia no sentido de impoñer unha única sanción, como a STS 19-2-1992, art.2969, que distribúe pola metade a sanción entre os dous arquitectos intervenientes. De igual modo, nos supostos en que concorran nunha mesma persoa distintas condicións, procede impoñer unha única sanción.

## Sancións

A LSG, no seu artigo 185-1, dispón que as infraccións urbanísticas serán sancionadas da seguinte forma:

- As infraccións leves, con multa de ata o 5% do valor da obra, instalación ou actuación realizada.

- As infraccións graves, con multa de ata o 30% do valor da obra, terreos, exceso de edificación ou actuación realizada.

E no caso de infraccións moi graves con multa de ata o 50%.

A partir de aí o Regulamento de disciplina procedeu a graduar ou especifica-las sancións, ó tempo levaba a cabo a concreción da tipificación das infraccións a que se fixo referencia anteriormente.

O cadro de infraccións e sancións está nos artigos 82 a 103, agrupados en tres seccións en función da gravidade das infraccións, apartándose da sistemática do RDU de 1978 que a regulaba por materias, distinguindo as infraccións e sancións en materia de parcelación e en materia de uso do solo e edificación.

O Regulamento de disciplina de 1999 simplificou a regulación contida no RDU de 1978 como consecuencia da introducción das infraccións moi graves, que absorben non só os parcelamentos en solo rústico senón tamén determinados tipos agravados en función da cualificación dos terreos afectados, tanto en materia de parcelación con usos do solo e edificación.

Con carácter xeral a regulación regulamentaria, respectando os máximos das sancións previstas na lei establece tres intervalos ou graos nas porcentaxes para o cálculo das multas, do 1 ó 5% para as leves, do 5 ó 30% para as graves e do 30 ó 50% para as moi graves.

O **artigo 220** da Lei 9/2002 supón unha importante modificación da regulación ó establecer que as infraccións urbanísticas serán sancionadas da seguinte forma:

- As infraccións leves, con multa de 300 a 6.000 euros e como mínimo o 2% do valor da obra, instalación ou actuación realizada.

- As infraccións graves, con multa de 6.001 a 100.000 euros e como mínimo o 15% do valor da obra, terreos, exceso de edificación ou actuación realizada.

- As infraccións moi graves, con multa de 100.001 a 1.500.000 euros e como mínimo o 25% do valor da obra, terreos, edificación ou actuación realizada. Non obstante, nos supostos de escasa entidade da infracción poden aplicarse as sancións previstas para as infraccións graves.

Esta regulación afecta directamente ás sancións establecidas no RDUG, polo que, dada a súa limitada aplicabilidade, non se expoñen con detalle, remitíndome ó contido do artigo «Infracciones y sanciones urbanísticas» (REGAP nº 23).

Inclúe a Lei 9/2002 no seu **artigo 221** novas sancións, de carácter accesorio, que poderán impoñerse ós suxeitos responsables de infraccións moi graves, cando as accións que as motivaron non sexan legalizables:

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

## Regras para determina-la contía das sancións

### Aplicación das sancións

Mantéñense nos artigos 217.5 e 220.5 da Lei 9/2002 determinadas previsións, contidas tanto na Lei de 1997 e no seu Regulamento de disciplina, como na lexislación precedente:

- 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 a efecto, como excepción á regra xeral de impoñer tantas sancións como infraccións se cometan (art. 182.5 LSG, 75 RDUG).
- A interdicción do beneficio económico para o infractor mediante o incremento da contía da multa ata alcanzalo, cando fose superior á suma da sanción e do custo das actuacións de reposición (art. 185.4 LSG e 77.2 RDUG).

Debe destacarse a seria dificultade para a fixación do referido beneficio no seo do procedemento sancionador.

O artigo 77 RDUG establece a base para o cálculo das multas consistentes nunha porcentaxe do valor da obra ou 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.

A Lei do 1997 mantivo as referencias ó valor da obra realizada que introducira o TRLS de 1992, e abandonou a referencia ó valor da obra projectada que contiña a lexislación de 1976, pese a que o Tribunal Supremo tivera ocasión de pronunciarse ó respecto sen que formulase reparos a esta forma de regula-lo cálculo da contía das sancións (STS 5-5-1989 Art. 3654).

Aínda que o artigo 220 da Lei 9/2002 determinou a contía das sancións mediante tramos, segundo a clase das infraccións, o establecemento dun mínimo referido a unha porcentaxe sobre o valor das obras ou instalacións determina que poida exceder a sanción da cantidade máxima fixada para o tramo que corresponda.

Introdúcese así un factor de proporcionalidade entre a sanción e a entidade das obras ilegais. Para efectuar-lo dito cálculo seguirá sendo aplicable o disposto no artigo 77 RDUG citado.

#### *Reducción das sancións*

Introduce como novidade a Lei 9/2002 (art. 220.4) o dereito do responsable da infracción a unha redución do 50% da multa que deba impoñerse, no caso de que repoña por si mesmo a realidade física alterada antes da resolución do procedemento sancionador.

Así mesmo, incorpora na súa disposición adicional quinta a previsión da redución da contía das sancións pecuniarias nun 30% se son aboadas nos primeiros quince días a partir da súa notificación, se o infractor mostra por escrito a súa conformidade con estas e renuncia expresamente ó exercicio de toda acción de impugnación nese prazo.

#### **Graduación das sancións**

O art.220.2 da Lei 9/2002, mantendo o disposto nos artigos 185 LSG e 79 do Regulamento, establece que:

«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».

O art.185 LSG recolleu como atenuante, o ter procedido a corrixi-la situación creada pola comisión da infracción, reiterada no art. 79 do RDUG, que engade, o non ter intención de causar dano grave ós intereses públicos ou privados afectados polo feito ilegal. E como agravante o incumprimento dos requirimentos efectuados pola Administración para a paralización das obras e a restauración da orde urbanística, á que o Regulamento de 1999 engadiu as seguintes:

- a) Terse prevalido, para cometela, da titularidade dun oficio ou cargo público, excepto que o feito constitutivo da infracción fose realizado, precisamente, no exercicio do deber funcional propio do cargo ou oficio.
- b) A utilización de violencia ou calquera outro tipo de coacción sobre a autoridade ou funcionario público encargado do cumprimento da legalidade urbanística ou mediante suborno.

c) Cometela alterando os supostos de feito que presuntamente lexiti-  
men a actuación, ou mediante a falsificación dos documentos nos  
que se acreditase o fundamento legal da actuación.

d) O incumprimento dos requirimentos efectuados pola Administra-  
ción para a paralización das obras e a restauración da legalidade ur-  
banística (que contemplaba a lei) e a denegación do acceso ós te-  
rreos ou construcións ós funcionarios encargados da inspección  
urbanística.

e) Realizala aproveitándose ou explotando en beneficio propio unha  
grave necesidade pública ou de particular ou particulares que resulta-  
sen prexudicados.

Así mesmo, no art. 79 RDUG recóllense as seguintes circunstancias que,  
segundo cada caso, poden agravar ou atenua-la responsabilidade:

a) O maior ou menor coñecemento técnico dos pormenores da ac-  
tuación, de acordo coa profesión ou actividade habitual do respon-  
sable.

b) O maior ou menor beneficio obtido da infracción ou, no seu caso,  
o realizala sen ningunha consideración ó posible beneficio económico  
que dela se derive.

c) A maior ou menor magnitude física do dano producido.

d) A maior ou menor dificultade técnica para devolve-lo terreo ó seu  
estado inicial.

O **artigo 220.2** da Lei 9/2002 recolle como circunstancia atenuante a  
paralización das obras ou cesamento da actividade ou uso, de modo vo-  
luntario, trala inspección e a pertinente advertencia por axente da auto-  
ridade, matizando así a regulación anterior e reforzando a función ins-  
pectora.

Así mesmo, mantén como agravante o incumprimento dos requiri-  
mentos efectuados pola Administración para a paralización das obras e a  
restauración da orde urbanística, e engade a obstrución á función ins-  
pectora, remitindo ó desenvolvemento regulamentario.

O RDUG estableceu os criterios para a graduación das sancións en  
función da concorrencia ou non de circunstancias agravantes e atenuan-  
tes nos seguintes termos:

1. Cando no feito concorran algunha circunstancia agravante, a san-  
ción imporase sempre na súa contía máxima.

2. Se concorran algunha circunstancia atenuante, a sanción imporase  
na súa contía mínima.

Estas previsións vense afectadas polo disposto no artigo 220.3 da Lei  
9/2002, conforme ó cal, cando concorran algunha circunstancia agravante

a sanción imporase sempre na súa metade superior e se concorre algunha circunstancia atenuante, a sanción imporase na súa metade inferior.

Non obstante seguirán sendo aplicables estas outras previsións:

■ Cando concorresen circunstancias atenuantes e agravantes, estas compensaranse de forma racional para a determinación da sanción, ponderando razoadamente a transcendencia dunhas e outras.

■ Cando non concorran circunstancias atenuantes nin agravantes, a Administración imporá a sanción na súa contía media (art. 78 RDUG).

### Órganos competentes

De conformidade co disposto no artigo 186 LSG a competencia para a imposición de sancións por infraccións moi graves correspóndelle á Comunidade Autónoma: ata 100 millóns ó conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda, e ó Consello da Xunta a partir do dito importe; e para sanciona-las faltas graves ou leves ó alcalde.

No artigo 222 da Lei 9/2002 modifícase esa regulación ó establecer que serán competentes para a imposición de sancións:

Por infraccións moi graves:

■ a partir de 600.000 de euros, o Consello da Xunta.

■ ata 600.000 euros, o conselleiro competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio.

Por infraccións graves cometidas en solo rústico sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible de acordo con esta lei, ou incumprindo as súas condicións, o director xeral competente en materia de urbanismo.

Nos demais supostos, por infraccións graves e leves, o alcalde.

No ámbito da Comunidade Autónoma, o Decreto 134/2002, do 4 de abril, que establece a estrutura orgánica da Consellería de Política Territorial, O.P. e V., atribuíulle ó director xeral de urbanismo a imposición de sancións por infraccións urbanísticas moi graves (referidas á Lei 1/1997), ata dez millóns de pesetas (60.000 euros), se ben trala aprobación da Lei 9/2002, a Orde do 6 de marzo de 2003 (DOG 12-3-2003) delegou no director xeral a imposición de sancións por infraccións urbanísticas moi graves nos supostos do artigo 222.1.b), isto é ata a cantidade de 600.000 euros.

### Procedemento

Salvo na ampliación do prazo para resolver a un ano, o artigo 223 da Lei 9/2002 reproduce a regulación da Lei de 1997, que dispón que a potestade sancionadora se exercerá mediante o procedemento establecido na lexislación de procedemento administrativo (art. 187 LSG), o que reitera o Regulamento de disciplina, e engade expresamente a remisión ó

Regulamento de procedemento aprobado polo Real decreto 1398/1993, do 4 de agosto.

Segue recollendo expresamente a previsión de que o transcurso do prazo máximo para resolver sen que se dictase a resolución producirá a caducidade do procedemento, así como a obriga de iniciar un novo procedemento sancionador no suposto de que a infracción non prescribise.

### Prescripción

O artigo 183 LSG establecía que as infraccións moi graves prescriben ós seis anos, as graves ós catro anos e as leves ó ano, contados desde a finalización das obras ou a actividade.


O artigo 218 da lei vixente amplía os ditos prazos, que pasan a ser quince anos para as infraccións urbanísticas moi graves, seis para as graves e dous anos para as leves.

No caso de infracción urbanística continuada a data inicial do cómputo será a da finalización da actividade ou a do último acto co que a infracción se consuma, segundo o disposto no artigo 104.2 do RDUG. Este criterio correspóndese en definitiva co da Lei 30/92 que se refire ó día en que a infracción se cometera.

Outra cuestión á que convén referirse é á previsión contida no artigo 105 do RDUG que fixa como data inicial para o cómputo da prescripción cando existan actos autorizatorios da Administración aquela en que sexan anulados, e non na que se dictaron, que é cando se cometeu a infracción, non obstante a certeza e coñecemento da súa existencia non resultará senón da propia resolución administrativa ou xudicial que anule o acto.

O cómputo interromperase pola iniciación do procedemento sancionador con coñecemento do interesado, restablecéndose o prazo se o expediente estivese paralizado durante máis dun mes por causa non imputable ó presunto responsable (Art.132 LRXAP).

Non estando fixados prazos para a prescripción das sancións nin na regulación autonómica actual, nin na Lei 9/2002, rexerán os prazos de tres, dous ou un ano, segundo se trate de sancións por faltas moi graves, graves ou leves, sinalados no artigo 132 LRX, que comezarán a contarse desde o día seguinte a aquel en que adquira firmeza a resolución pola que se impón a sanción.

Interromperá a prescripción a iniciación con coñecemento do interesado do procedemento de execución, volvendo a transcorre-lo prazo se aquel está paralizado durante máis dun mes por causa non imputable ó interesado, segundo dispón o artigo 132-3 LRX. 



## Bibliografía

- DÍAZ LEMA, José Manuel. «La disciplina urbanística en la legislación gallega». *Revista Galega de Administración Pública*, nº 23, setembro-décembro 1999.
- GÁMEZ MEJÍAS, Manuel e GONZÁLEZ RAMOS, César. «Las infracciones y sanciones urbanísticas» *Derecho urbanístico de Galicia*. Marcial Pons 2001
- GARCÍA BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier. «La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico». CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, XXXIV (132) 2002
- GONZÁLEZ MARINHAS, Pablo e ÁLVAREZ BARBEITO, Javier. «Disciplina urbanística en Galicia». *Revista Xurídica Galega*. Monografías. 2001.
- NIETO GARCÍA, Alejandro. «La potestad sancionadora». Ponencia das Xornadas sobre a Lei 4/1999. EGAP. Santiago de Compostela, marzo 1999.
- PRADO DEL VALLE, Juan Carlos. «Infracciones y sanciones». *Revista Galega de Administración Pública*, nº 23, setembro-décembro 1999.
- ROMA VALDÉS, Antonio. «Notas en torno a la actual y deficiente regulación de la relación entre Administración y Jurisdicción Penal». *Actualidad Penal* nº 24-10 ó 16 de xuño de 2002.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. «La potestad normativa del municipio español». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Abella. Madrid 2000.
- «El régimen jurídico de la disciplina urbanística en Galicia tras el nuevo Reglamento autonómico: panorámica general e innovaciones concretas». *El consultor* nº 11, 15-06-2002.

# ANEXO

## CADRO RESUME DE USOS PERMITIDOS, AUTORIZABLES E PROHIBIDOS NO SOLO RÚSTICO

### USOS E ACTIVIDADES NO SOLO RÚSTICO

L-PERMITIDOS por licencia municipal  
 A-AUTORIZABLES por C. Autónoma  
 P-PROHIBIDOS

Categorías do solo rústico

	SRPO (1) art. 36 Ordinaria	SRPAP (1) art. 37 Agropec.	SRPF (1) art. 37 Forest	SRPI (1) art. 38 Infraest.	SRPACP (1) (4) art. 39 Au- gas/Cost.	SRPEN (1) (5) art. 40 E. Natur.
<b>Art. 33.1 Actividades e usos non constructivos</b>						
a) Accións sobre o solo ou subsolo: movementos de terra: dragaxes, defensa de ríos e rectificación de leitos, abancalamientos, desmontes, recheos...	A	A	A	P	A (2)	P
b) Actividades de ocio: deportes organizados, acampada dun día e actividades comerciais ambulantes	L	L	L	L	L	L
c) Actividades científicas, escolares e divulgativas	L	L	L	L	L	L
d) Depósito de materiais, almacenamento de maquinaria e estacionamento de vehículos ó aire libre	A	P	P	P	P	P
e) Actividades extractivas, minería, canteiras, extracción de áridos ou terras	A	P	P	P	P	P
<b>Art. 33.2 Actividades e usos constructivos</b>						
a) Construcións e instalacións agrícolas, as de apoio das explotacións hortícolas, almacéns agrícolas, viveiros e invernadoiros	L	A	A	A	P	P
b) Construcións e instalacións para o apoio da gandeiría extensiva e intensiva, granxas, currais domésticos e instalacións apícolas	L	A	A	P	P (3)	P
c) Construcións e instalacións forestais: extracción da madeira, xestión forestal e as de apoio á explotación forestal, así como as de defensa forestal	L	P	A	P	P	P
d) Instalacións vinculadas funcionalmente ás estradas e previstas na ordenación sectorial destas, así como, en todo caso, as de subministración de carburante	A	P	P	A	P	P
e) Construcións e rehabilitacións para o turismo rural e que sexan protectoras do medio onde se localicen	A	A	A	P	A (2)	A
f) Infraestruturas e obras públicas en xeral: centros e redes de abastecemento de auga, enerxía eléctrica e gas, redes de saneamento, depuración, tratamento de residuos sólidos, ferrocarrís, portos e aeroportos, telecomunicacións...	A	A	A	A	A (2)	P

### Art. 33.2 Actividades e usos constructivos

g) Equipamentos, dotacións ou servicios que deban localizarse no medio rural, escolas agrarias, centros de investigación e educación ambiental, construcións e instalacións deportivas e de ocio ó aire libre e campamentos de turismo	A	P	P	P	P	P
h) Construcións destinadas a usos residenciais vinculados á explotacións agrícolas ou gandeiras	P	A	P	P	P	P
i) Cerramentos ou valados de predios con elementos opacos ou de fábrica, cunha altura máxima de 1,50 m e o resto de características determinadas polo planeamento municipal	L	L	L	P	L	L
j) Caravanas e elementos móbiles instaladas por máis dun día, destinadas a vivenda, habitación ou actividades económicas	A	P	P	P	P	P
k) Actividades complementarias de primeira transformación Almacenamento e envasado de produtos do sector primario que garden relación directa coa natureza, extensión, destino do predio, explotación ou recurso natural.	A	A	A	P	P	P

**SRPO:** SOLO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE ORDINARIA

**SRPAP:** SOLO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE AGROPECUARIA

**SRPF:** SOLO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE FORESTAL

**SRPI:** SOLO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

**SRPACP:** SOLO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE AUGAS, COSTAS E PAISAXÍSTICA

**SRPEN:** SOLO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURAIS

**SRPAH:** SOLO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE INTERESE PATRIMONIAL, ARTÍSTICO OU HISTÓRICO

(1) Tamén serán autorizables os usos que se poidan establecer a través dos instrumentos previstos na lexislación de ordenación do territorio.

(2) Sempre que estean vinculados á conservación, utilización e goce do dominio público e do medio natural (art.39).

(3) Son autorizables pola Comunidade Autónoma as piscifactorías e instalacións análogas (art. 39).

(4) Están expresamente prohibidos os usos residenciais e industriais (art. 39).

(5) Son autorizables pola Comunidade Autónoma os usos vinculados á conservación, utilización e goce do medio natural que non atenten contra os valores obxecto de protección.

\* Están expresamente prohibidos os usos residenciais, industriais (art. 40).

### OUTRAS ACTUACIÓNS PROHIBIDAS NO SOLO RÚSTICO

**Art. 42.2** Demolição de construcións, salvo nos supostos do art. 26

**Art. 206.1** Realizar ou autorizar parcelacións, divisións ou segregacións, salvo nos supostos que se exceptúan neste artigo

**Art. 207.1** Parcelacións urbanísticas

**Art. 207.3** Edificar nun lote ou porción resultante dunha parcelación que infrinxa a lei

\* Este traballo correspóndese co relatorio presentado nas «Xornadas sobre o procedemento de disciplina urbanística», organizadas pola EGAP, en Lugo o 17-12-2002, actualizada trala promulgación da Lei 9/2002.