



FACULTAT DE CIÈNCIES JURÍDIQUES I ECONÒMIQUES  
DEPARTAMENT DE DRET PÚBLIC

**TESIS DOCTORAL**

**RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS SIN  
TÍTULO HABILITANTE EN LA COMUNIDAD  
VALENCIANA**

**Presentada por:**

Ramon López Sales

**Dirigida por:**

José Luis Blasco Díaz

Catedrático de Derecho  
Administrativo

Castelló de la Plana, febrero de 2012



En record de Maria, des del silenci,  
amb tendresa immarcescible



“En España *costumbres hacen leyes*, y a estas leyes de la costumbre se han sometido los tiranos más despóticos, y han neutralizado *prácticamente* muchas instituciones que, *en teoría*, eran de lo más atroz. Con ellas, por tanto, el hombre prudente procurará transigir, y el que no pueda y prefiera encontrar faltas a lo que el país entero aprueba no debería sorprenderse u ofenderse si luego el español le dice, como ciertamente le dirá, *¡Vaya usted con Dios!*, o sea: *“Veámonos lo menos frecuentemente que sea posible, y mejor aún no nos hablemos; se equivocaron cuando le bautizaron a usted”*”

Richard Ford, *Manual para viajeros por España y lectores en casa*, 1845



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I-MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA	21
1.-DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA	23
2-MARCO NORMATIVO	25
2.1-La situación antes de la creación del estado autonómico	25
2.2-El nuevo marco constitucional en el urbanismo: breve referencia a la interpretación del Tribunal Constitucional.	27
2.3-El régimen restaurador de la legalidad y sancionador en el actual Derecho estatal	31
2.3.1-El Derecho estatal de aplicación directa	31
2.3.2-El Derecho estatal de aplicación supletoria	34
2.4- El régimen restaurador de la legalidad y el sancionador en el Derecho urbanístico valenciano	36
2.4.1-La situación anterior a la Ley Urbanística Valenciana	36
2.4.2-La Ley urbanística valenciana y el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística.	38
3-LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES	41
3.1-El Ayuntamiento	41
3.2-La Generalitat	46
3.2.1-La Generalitat en ejercicio de competencias propias	47
3.2.2-La Generalitat por sustitución	55
3.2.3- Un ejemplo de actuación de la Generalitat en ejercicio de competencias propias en suelo no urbanizable: el municipio de Catral	59
3.3-La alteración de la distribución de competencias administrativas para la mejora de la persecución del ilícito urbanístico	65
CAPÍTULO II-LA RESTAURACIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA O TRANSFORMADA	71
1-LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA	73
1.1-Objeto y funciones	73
1.2-Régimen de actuación	74
1.3-Diligencias y actas de inspección	77
2-ACTUACIONES DIRIGIDAS A LA RESTAURACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO INFRINGIDO Y DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA O TRANSFORMADA COMO CONSECUENCIA DE LA ACTUACIÓN ILEGAL	79
2.1-El carácter inexcusable del ejercicio de la potestad	79
2.2-La acción pública en el ámbito de la disciplina urbanística	90
2.3-Coordinación del procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad	97
2.4-Actuación frente las obras o usos sin licencia o disconformes con la misma	102
2.4.1-Obras de ejecución sin licencia	102
2.4.2-Obras en ejecución sin ajustarse a la licencia otorgada	109
2.4.3-Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones	110
2.4.4- Algunas precisiones sobre el trámite de la legalización	113
2.4.5-Usos sin licencia o sin ajustarse a la licencia otorgada	116
2.5-El título habilitante de la actuación urbanística	118
2.6-Medidas cautelares en el procedimiento de restauración de la legalidad.	122
2.7-La naturaleza del plazo de restauración de la legalidad	127

2.8-La restauración de la legalidad urbanística_____	129
2.8.1-El acto administrativo de restauración de la legalidad urbanística _____	129
2.8.2-Duración del procedimiento de restauración de la legalidad _____	133
2.8.3-Plazo para la adopción del acto _____	134
2.8.4-Plazo para la ejecución del acto _____	138
2.8.5-El incumplimiento de la orden de restauración de la legalidad urbanística _____	141
<b>3-LAS COMPAÑÍAS SUMINISTRADORAS Y LOS PROCEDIMIENTOS DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA _____</b>	<b>144</b>
3.1-La exigencia de previa licencia de ocupación para la prestación del servicio__	144
3.2-El requerimiento de suspensión de prestación del servicio _____	145
<b>4-LA COMUNICACIÓN AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LAS ACTUACIONES DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA_____</b>	<b>147</b>
4.1-La comunicación de actuaciones al Registro de la Propiedad en la normativa estatal _____	147
4.2-El principio de voluntariedad en la inscripción de actos urbanísticos _____	152
4.3-Anotación registral y subrogación de terceros en las cargas urbanísticas _____	158
4.4-La comunicación de actuaciones al Registro de la Propiedad en la normativa autonómica valenciana_____	165
<b>5-REACCIÓN FRENTE A LAS LICENCIAS ILEGALES _____</b>	<b>170</b>
5.1-Revisión de oficio de las licencias _____	170
5.2-La pervivencia de la suspensión cautelar de los efectos de la licencia regulada en el artículo 186 de la Ley del suelo de 1976 _____	188
5.3-La impugnación de licencias por la administración autonómica y estatal ____	190
5.4-La constancia en el Registro de la Propiedad de la anulación de las licencias_	193
5.5-La responsabilidad administrativa por el otorgamiento de licencias ilegales _	196
<b>6-COMUNICACIÓN PREVIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE Y RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA _____</b>	<b>199</b>
<b>7-LA EXACCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS EN LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS SIN TÍTULO HABILITANTE _____</b>	<b>205</b>
<b>CAPÍTULO III-LAS INFRACCIONES Y SANCIONES URBANÍSTICAS EN LA LEGISLACIÓN VALENCIANA _____</b>	<b>211</b>
<b>1-LA INFRACCIÓN URBANÍSTICA _____</b>	<b>213</b>
1.1-Concepto _____	213
1.2-Clasificación de las infracciones _____	216
1.3-La tipificación de infracciones y sanciones urbanísticas a través de ordenanzas municipales _____	218
<b>2-LA PROBLEMÁTICA PLASMACIÓN DEL CONCURSO DE INFRACCIONES EN EL DERECHO URBANÍSTICO VALENCIANO _____</b>	<b>225</b>
2.1-El concurso de infracciones urbanísticas _____	225
2.2-El concurso de infracciones de distintos sectores de actividad _____	227
<b>3-SUJETOS RESPONSABLES _____</b>	<b>233</b>
3.1-El promotor, el constructor y el director de la obra _____	233
3.2-Otros responsables _____	235
3.3-El agente urbanizador y el contratista de la obra de urbanización como sujetos de la potestad sancionadora _____	238
3.4-La muerte de la persona física y la extinción de la persona jurídica _____	245



4-LAS SANCIONES _____	251
4.1-Tipos y cuantía _____	251
4.2-Graduación de la responsabilidad _____	253
4.3-Reglas para la determinación de la sanción _____	257
5-ALGUNAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA URBANÍSTICA _____	259
6-LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DEL ILÍCITO URBANÍSTICO ____	262
7-LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y SUS SANCIONES _____	264
7.1-Introducción _____	264
7.2-Las infracciones muy graves y sus sanciones _____	265
7.3-Las infracciones graves y sus sanciones _____	270
7.4-Las infracciones leves y sus sanciones _____	277
7.5-Infracciones por incumplimiento de las obligaciones de las empresas suministradoras _____	278
7.6-Las infracciones y sanciones de la Ley del suelo no urbanizable de 1992. ____	280
7.7-Las infracciones y sanciones en la Ley de campos de golf _____	282
8-PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES _____	284
CAPÍTULO IV-LA REGULARIZACIÓN DE ACTUACIONES CONTRARIAS A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA REALIZADAS SIN TÍTULO HABILITANTE _____	287
1-INTRODUCCIÓN _____	289
2-EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA PROPIEDAD Y LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO _____	291
3-LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y SUS ALTERNATIVAS _____	295
4-LA LEGALIZACIÓN DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS MEDIANTE ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO _____	298
4.1-La motivación de la aprobación del planeamiento _____	298
4.2-Las alteraciones de planeamiento que implican la legalización de actuaciones	302
4.3-La legalización de actuaciones urbanísticas ilegales en la LUV _____	307
4.4-Efectos de la modificación del planeamiento sobre las sanciones por infracciones urbanísticas _____	313
5- LA IMPOSIBILIDAD DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO QUE ORDENA LA DEMOLICIÓN _____	316
5.1-La ejecución de sentencias en el orden contencioso-administrativo _____	316
5.2-La modificación de planeamiento en trámite como fundamentación del procedimiento de inejecución de sentencia _____	324
5.3-La modificación de planeamiento en vigor como fundamentación de la imposibilidad legal de ejecución de sentencia _____	329
6-LA REGULARIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS MEDIANTE NORMAS CON RANGO DE LEY _____	340
6.1-Las convalidaciones legislativas _____	340
6.2-Procedimientos específicos de regularización de actuaciones urbanísticas sin título habilitante _____	344
6.2.1-La normativa autonómica aprobada con este propósito _____	344
6.2.2-La regulación de actuaciones en la normativa de la Comunidad Valenciana _____	348

CAPÍTULO V-RÉGIMEN DE LAS CONSTRUCCIONES SIN TÍTULO HABILITANTE SOBRE LAS QUE NO PROCEDE LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD _____	353
1.-INTRODUCCIÓN _____	355
2.-LAS EDIFICACIONES FUERA DE ORDENACIÓN _____	357
2.1-Las edificaciones fuera de ordenación en el Derecho estatal _____	357
2.2-Las construcciones fuera de ordenación en el Derecho valenciano _____	362
3-LAS ÁREAS SEMICONSOLIDADAS _____	369
3.1-Las áreas semiconsolidadas en la legislación valenciana _____	369
3.2-Las construcciones sin título habilitante en las áreas semiconsolidadas _____	378
4-LA PRUEBA DE LA IMPROCEDENCIA DE LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD _____	388
5-DIVERSOS ASPECTOS CONCRETOS RELATIVOS A LAS CONSTRUCCIONES SOBRE LAS QUE NO PROCEDE LA RESTAURACIÓN _____	393
5.1-Obras permitidas y prohibidas _____	393
5.2-Posibilidad de obtención de licencia de ocupación _____	401
5.2.1-La licencia de primera ocupación y la cédula de habitabilidad _____	401
5.2.2-La licencia de ocupación prevista en la Ley de ordenación y fomento de la calidad de la edificación _____	405
5.2.3-La licencia de ocupación en las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad urbanística _____	411
5.3-Posibilidad de obtención de autorización ambiental _____	427
5.4-La valoración de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad _____	435
5.5-La constancia en documentos públicos del carácter de construcciones sobre las que no procede la restauración, así como en el Registro de la Propiedad de la concesión de licencias sobre éstas _____	445
5.6-Inscripción en el Registro de la Propiedad _____	449
CONCLUSIONES _____	467
BIBLIOGRAFÍA _____	489

## ABREVIATURAS

**CE:** Constitución Española

**CJC:** Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

**CTE:** Código técnico de la edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo

**DGRN:** Dirección General de los Registros y del Notariado

**EACV:** Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

**EC:** El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados

**ICIO:** Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras

**JCA:** Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

**LBRL:** Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local

**LCAP:** Texto Refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio

**LCG:** Ley 9/2006 de 5 de diciembre, de la Generalitat, de campos de golf

**LCSP:** Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto 3/2011 de 14 de noviembre

**LEC:** Ley 1/2000 de 7 de enero, de enjuiciamiento civil

**LEFO:** Ley 8/1988 de 1 de julio sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación de Baleares

**LGT:** Ley 58/2003 de 17 de diciembre, general tributaria

**LHL:** Texto Refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo

**LJCA:** Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa

**LOE:** Ley 39/1999 de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación

**LOFCE:** Ley 3/2004 de 30 de junio, de la Generalitat, de fomento y calidad de la edificación

**LOTTP:** Ley 4/2004 de 30 de junio, de la Generalitat, de ordenación del territorio y protección del paisaje

**LPCC:** Ley 2/2006 de 5 de mayo, de la Generalitat, de prevención de la contaminación y calidad ambiental

**LPCV:** Ley 4/1998 de 11 de junio, de la Generalitat, de patrimonio cultural valenciano

**LPHE:** Ley 16/1985 de 25 de junio, de patrimonio histórico español

**LRAU:** Ley 6/1994 de 15 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad urbanística

**LRJ-PAC:** Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común

**LRLV:** Ley 8/2010 de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunidad Valenciana

**LRSV:** Ley 6/1998 de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones.

**LS/56:** Ley de régimen de suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956

**LS/76:** Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril

**LS/90:** Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo

**LS/92:** Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio

**LS/07:** Ley 8/2007 de 28 de mayo, de suelo

**LS/08:** Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio

**LSNU/92:** Ley 4/1992 de 5 de junio, de la Generalitat, del suelo no urbanizable

**LSNU:** Ley 10/2004 de 9 de diciembre, de la Generalitat, del suelo no urbanizable

**LUV:** Ley 16/2005 de 30 de diciembre, de la Generalitat, urbanística valenciana

**LV:** Ley 8/2004 de 20 de octubre, de la Generalitat, de vivienda

**QDL:** Quaderns de Dret Local

**RAM:** Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre

**RAP:** Revista de Administración Pública

**RCDI:** Revista Crítica de Derecho Inmobiliario

**RDU:** Reglamento de disciplina urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978 de 23 de junio

**RDU:** Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010 de 16 de marzo

**RDUMA:** Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (hasta el número 140 de 1994 era denominada Revista de Derecho Urbanístico)

**REDA:** Revista Española de Derecho Administrativo

**RGU:** Reglamento de gestión urbanística, aprobado por Decreto 3288/1978 de 25 de agosto

**RHU:** Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística

**RJCV:** Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana

**ROGTU:** Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística aprobado por Decreto 67/2006 de 19 de mayo del Consell

**RPS:** Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto

**RSCL:** Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955

**RUE:** Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación

**RV:** Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011 de 24 de octubre.

**STC:** Sentencia de Tribunal Constitucional

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo (salvo que se indique lo contrario, se refiere a la Sala 3ª de lo Contencioso Administrativo)

**TC:** Tribunal Constitucional

**TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos

**TRL:** Texto Refundido de disposiciones vigentes en régimen local aprobado por Real Decreto 781/1986 de 18 de abril

**TS:** Tribunal Supremo

**TSJ:** Tribunal Superior de Justicia

**TSJCV:** Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

## INTRODUCCIÓN





Esta tesis doctoral se ocupa de la respuesta dada desde el Derecho administrativo a las actuaciones urbanísticas realizadas sin título habilitante en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Dispone el artículo 8.1.b) LS/08 que toda edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística; de esta manera se plasma en la actualidad la tradicional regla del Derecho español de exigencia de aquél para toda edificación y su uso, fórmula que con los rasgos resultantes de una prolongada evolución en el tiempo, aparece también en el marco legal de las Comunidades Autónomas.

Correlato de lo anterior, cada vez con mayor perfección, se contemplan mecanismos de reacción administrativa frente a aquellas actuaciones que se llevan a cabo en ausencia de título. Así, en los últimos años la Generalitat ha generado una extensa y compleja normativa urbanística, de la que son exponentes la LSNU, LUV y el ROGTU, entre otras. En estos textos se configura por primera vez desde el Derecho autonómico valenciano una regulación compacta relativa a las actuaciones irregulares, hasta ese momento articulada casi por completo a través de disposiciones estatales. Por consiguiente, dentro de la distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas, en la materia que nos ocupa coexisten hoy sobre el territorio valenciano preceptos emanados de ambos orígenes.

A contrario de otras esferas del urbanismo, como la gestión y el planeamiento, donde la Generalitat ha innovado profundamente la situación anterior, puede comprobarse que en la disciplina existe a lo largo de los años, a través de sus distintas regulaciones, una marcada línea de continuidad en la conservación de las instituciones y técnicas preexistentes, de manera que los pilares fundamentales se han ido perfeccionando, pero sin alterar su esencia<sup>1</sup>. Esta

---

<sup>1</sup> Diversos autores resaltan esta continuidad, como José María BAÑO LEÓN, *Derecho Urbanístico común*, 2009, pág. 51; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, 22ª ed, 2011, pág. 237; Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina urbanística*, 2006, pág. 169. Se cita esta obra como aportación del autor a la materia, antes reflejada en Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, 2ª ed, 1981, págs. 791 y sig.

situación ha permitido la consolidación paulatina de un frondoso cuerpo científico y jurisprudencial basado en las sucesivas leyes del suelo estatales emanadas desde la primigenia LS/56. Por lógica, la aparición de nuevas disposiciones obliga a replantear su estudio, si bien la clara impregnación de sus principios esenciales por parte del Derecho valenciano permite que en gran parte éstos sigan siendo de aplicación.

Por este motivo, el objeto de este trabajo es doble. De una parte, intenta contrastar la doctrina hasta ahora generada desde el Derecho estatal con la nueva realidad normativa autonómica; de otra, trata de diseccionar ésta, en un momento en que ha adquirido una incidencia social y política no sospechable hace unos años, ya que al calor de la vorágine económica de la primera década del milenio se han levantado edificaciones de forma virulenta, una parte de ellas con carencia de cualquier título habilitante<sup>2</sup>. No quiere con ello decirse que en los últimos años se haya edificado de forma ilícita más que en los anteriores, que vieron nacer extensas urbanizaciones irregulares, pero en la actualidad varios factores han concurrido a dar una especial intensidad al asunto. Ahora puede comprobarse la mejora de las construcciones situadas en asentamientos creados al margen de todo planeamiento, en principio sencillas casas de aperos y labranza, cuyos propietarios acaban por exigir a la Administración no sólo la omisión de toda actuación restauradora, sino incluso la dotación de los servicios con que no contaban en un primer momento, en alguna ocasión incluso a través del expeditivo método de presentar una lista propia en las elecciones municipales o promover el voto a unas determinadas siglas.

En contraste, la mayor conciencia ambiental de la sociedad se plasma en una estricta exigencia a las autoridades en el cumplimiento de sus deberes, incluso con amenaza de la vía penal, y así como no hace tantos años hubiera sido impensable la inhabilitación de un responsable municipal por negarse a ejercitar sus potestades de restauración de la legalidad urbanística, en la actualidad no se da en más ocasiones esta situación porque éste, consciente del riesgo, opta por cumplir

---

<sup>2</sup> El SEPRONA denunció 12.832 construcciones ilegales entre enero de 2005 y junio de 2006, según Belén FERNÁNDEZ BLAZQUEZ, *Corrupción urbanística en España: historia de una infamia*, El Notario del siglo XXI, enero-febrero 2010, pág. 24.

con el deber aun a su pesar. Es más, se da la paradoja de que el carácter reglado de la restauración y el hecho de que sea por lo general evidente si se ha llevado a cabo, da lugar a que probablemente existan en estos momentos más procedimientos penales por estos temas, en general, cada uno por separado, de una enjundia más bien menor, que por otras actuaciones urbanísticas donde el potencial económico en juego ha sido bastante más importante, pero cuya discrecionalidad –el “caballo de Troya” del Estado de Derecho<sup>3</sup>- ha logrado a veces enmascarar una praxis no siempre correcta.

Una precisión debe hacerse a este carácter en apariencia menor de muchas infracciones, cuando son vistas de forma aislada. La mayoría de las veces suelen venir seguidas de otras en el mismo lugar, y es de la acumulación de todas ellas de donde pueden devenir graves problemas ambientales, en particular en el suelo no urbanizable, ya que la carencia de evacuación de aguas residuales tiene como consecuencia el deterioro de los acuíferos, y la ausencia de planificación de la zona deriva en situaciones caóticas<sup>4</sup>.

De todo lo anterior puede comprenderse la estructura de este trabajo. Tras analizar en el capítulo I el marco normativo y la distribución de competencias no siempre pacífica entre los distintos poderes públicos, se pasa en el II a la restauración de la legalidad; una vez finalizado éste, siguiendo el orden de actuación previsto en la actual normativa valenciana, en el III se expone el régimen sancionador; a continuación, el IV analiza la problemática de la eventual legalización de las actuaciones; por último, en el V se ocupa del régimen de aquellas construcciones sobre las que no procede la restauración y que, al contrario de las del capítulo anterior, no han sido legalizadas.

Remarquemos por último que la normativa procesal de los últimos años ha ido cercenando el acceso al TS para gran parte de los asuntos de los que tratan estas páginas, hasta prácticamente vetar la interpretación por éste del Derecho

---

<sup>3</sup> Hans HUBER, citado por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 15<sup>a</sup> ed, 2011, pág. 480.

<sup>4</sup> Sobre el daño derivado de una multiplicidad de casos que vistos por separado cada uno de ellos parecen insignificantes, Manuel Francisco CLAVERO ARÉVALO, *Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo*, RDUMA, núm. 17, 1970, págs. 13 y sig, en pág. 21.

autonómico<sup>5</sup>. De esta manera, al decidir la judicatura de la Comunidad Valenciana en muchas ocasiones sin posterior recurso, se han tratado con especial atención sus resoluciones.

Evidentemente, no se intenta hacer una exposición sistemática de todas las instituciones del Derecho urbanístico español que aparecen en el texto, tanto por ser tarea imposible para sus dimensiones como por haber sido ellas objeto de análisis muy rigurosos por otros autores; así, en las siguientes páginas centramos nuestro estudio en la plasmación de las mismas sobre el territorio valenciano, en esencia a través de la normativa autonómica.

---

<sup>5</sup> El artículo 86.4 LJCA indica que las sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Sobre la interpretación jurisprudencial de esta norma, entre otros, Joaquín GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, *Notas sobre la disciplina urbanística en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Incidencia de la Ley 13/2005 del Parlamento de Andalucía*, en Enrique Sánchez Goyanes (director), Fernando OTONÍN BARRERA y Alfonso VÁZQUEZ OTERO (coordinadores), *Derecho urbanístico de Andalucía*, 2ª ed, 2006, págs. 893 y sig; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, 1999, págs. 434 y sig.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**



## 1.-DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

Las materias de las que se ocupa la disciplina urbanística se ha venido fijando por la doctrina sobre la base del propio contenido del RDU, cuya redacción se ocupa en sus tres Títulos, respectivamente, de la intervención de la edificación y usos del suelo a través de licencias y órdenes de ejecución, la protección de la legalidad, y el régimen sancionador<sup>6</sup>. Algún autor, en cambio, circunscribe el concepto de la disciplina únicamente al contenido de los dos últimos Títulos<sup>7</sup>, es decir, a los mecanismos reaccionales propios del Derecho Administrativo frente a la transgresión de sus disposiciones<sup>8</sup>, con exclusión de las funciones de control del ejercicio de los derechos implicados en la acción urbanística de las que se ocupa el Título I del RDU. En todo caso, el objeto de nuestro estudio se centra en las potestades de protección de la legalidad y sancionadora, cuya inclusión en la definición de disciplina nunca ha sido objeto de discusión.

La sistemática clásica de la legislación del suelo hace germinar desde su tronco común las tres ramas de planeamiento, gestión y disciplina. La normativa valenciana a partir de la LRAU se ha caracterizado por un entrecruzamiento de las dos primeras, porque a diferencia de la mayoría de las Comunidades Autónomas que incorporan la figura equivalente al programa de actuación integrada dentro de sus instrumentos de gestión, la valenciana le ha atribuido a éste cierto carácter planificador<sup>9</sup>. Se trae esto a colación como ejemplo de una dinámica que en nuestra

---

<sup>6</sup> Entre otros, José VALDÉS CAO, en Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ-Ricardo SANTOS DÍEZ, *Disciplina urbanística en Diccionario Enciclopédico El Consultor*, 2ª ed, 2003, págs. 1179 y sig.

<sup>7</sup> De esta opinión, Luis COSCULLUELA MONTANER, *Disciplina urbanística*, en Enrique GÓMEZ-REINO Y CARNOTA (director), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Jornadas internacionales de Derecho urbanístico. Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998*, 1998, págs. 215 y sig.

<sup>8</sup> Esta definición es usada por Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, pág. 13.

<sup>9</sup> José María BAÑO LEÓN y Juan Antonio UREÑA SALCEDO, *El urbanismo en la Comunidad Valenciana: la Ley 6/1994*, Justicia Administrativa, número extraordinario de 2003, págs. 147 y sig, en págs. 153 y sig; Luciano PAREJO ALFONSO y Francisco BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, 2ª ed, 1999, pág. 326 y sig; Alfonso VÁZQUEZ OTERO, *Tramitación, aprobación y adjudicación de los programas de actuación urbanística en la ejecución de actuaciones integradas. Especial referencia a la gestión indirecta*, en Antonio IVARS BAÑULS y

opinión no se debe seguir en la regulación de la disciplina. Las imprescindibles reformas que ha de acometer la represión del ilícito urbanístico no sólo en la Comunidad Valenciana sino en el conjunto de España no deben encaminarse a la confusión entre la materia de disciplina y las de gestión o planeamiento, sino a la mejora de la primera, dentro del campo que le es propio.

Con esta idea no se está aceptando de manera acrítica la estructura del sistema urbanístico español actual, cuya práctica evidencia a cualquier observador desapasionado la necesidad de profundas transformaciones<sup>10</sup>. Sólo ponemos de manifiesto que el régimen sancionador y el restaurador de la legalidad -el primero entroncado en el *ius puniendi* del Estado y ambos como muestra de potestades administrativas<sup>11</sup>- tienen por objeto, permítase la crudeza, la coacción y eliminación de las conductas definidas con carácter previo como irregulares; nunca, la consecución de otros fines cuya plasmación corresponde a la gestión y el planeamiento -no a la disciplina- a través de la implantación de políticas públicas. Así, los años han demostrado la incapacidad de la disciplina para gestionar problemas que le son ajenos, como los generados por un excesivo rigor ordenancista, cuya gestión acaba excediendo a la propia Administración actuante, o la imposibilidad del ciudadano de obtención de vivienda (legal) de primera o segunda residencia a precios racionales.

---

Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director) *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 865 y sig, en pág. 925.

<sup>10</sup> Una comparativa entre los sistemas urbanísticos de distintos países puede verse en Javier GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, *La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo*, Documentación Administrativa, nums. 252-253, 1998-1999, págs. 11 y sig; Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ y Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, *Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales*, Ciudad y Territorio, núm 127, 2001, págs. 87 y sig. También, José Manuel NAREDO, *El modelo español y sus consecuencias*, en José Manuel NAREDO y Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, 2011, págs. 13 y sig.

<sup>11</sup> Entre otros, sobre la naturaleza de la potestad sancionadora, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 12<sup>a</sup> ed, 2011, pág. 169 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, 4<sup>a</sup> ed, 2005, págs. 85 y sig; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho penal administrativo*, 2<sup>a</sup> ed, 2010, págs. 41 y sig; sobre la naturaleza de la restauración de la legalidad, Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico autorizante*, 2006, págs. 57 y sig.



Es más, sin que dejen de plantearse en las páginas que siguen propuestas de mejora, la reconocida falta de efectividad de la disciplina no tiene tanto que ver con la carencia o inadecuación de los mecanismos como con su falta de aplicación. Así, para Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, el tema que nos ocupa no es, obviamente, un puro tema de técnica jurídica, sino más bien de moral colectiva y solidez de las estructuras administrativas, cuyo reforzamiento es imprescindible para que las técnicas jurídicas puedan alcanzar la deseable eficacia moral<sup>12</sup>.

## 2-MARCO NORMATIVO

### 2.1-La situación antes de la creación del estado autonómico

En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO, la LS/56 constituye por sí sola el acta de nacimiento de un Derecho urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicomprensivo, tan lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores<sup>13</sup>. En la Sección 2ª del Capítulo

---

<sup>12</sup> Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual...*, pág. 238. De la misma idea, Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición por delito. El restablecimiento de la legalidad urbanística en la vía penal*, El Cronista del estado social y democrático de Derecho, núm. 2, 2009, págs. 26 y sig, para quien la normativa es difícilmente mejorable pero critica de forma severa su falta de aplicación.

<sup>13</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, págs. 94 y sig. Sobre la situación anterior a 1956, es fundamental Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, 1973; además, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, 2009, págs. 40 y sig; Pedro BIDAGOR LASARTE, *Situación general del urbanismo en España*, RDUMA, núm. 4, 1967, págs. 23 y sig; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 19 y sig; María Encarnación GÓMEZ ROJO, *Líneas históricas del Derecho urbanístico con especial referencia al de España*, Revista de estudios histórico-jurídicos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, núm. 25, 2003, págs. 93 y sig; Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ, *Historia de la legislación urbanística*, 2007; Luis MARTÍN REBOLLO, *Evolución histórica en el Derecho Urbanístico en España*, en Luis MARTÍN RETORTILLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 79 y sig.

En relación a la LS/56, entre otras, puede verse en número 225 extraordinario de 2006 de la RDUMA, dedicado a esta norma con motivo de su cincuentenario, y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *Manual...*, págs. 20 y sig.

La opinión de Ramón PARADA VÁZQUEZ, en el Prólogo a Juan CRUZ-ALLI ARANGUREN y Juan CRUZ-ALLI TURRILLAS, *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo*, 2008, pág. 24, es contraria y especialmente dura:

“Un sistema, el de la tan alabada como inicialmente incomprendida, Ley del Suelo de 1956, nada original por cierto, sino vulgar copia de la legislación inglesa y sobre todo de la ley urbanística mussoliniana de 1940, mezcla que fracasó estrepitosamente, según confesión del mismo legislador en las respectivas exposiciones de motivos de las leyes que la modificaron durante el régimen franquista; un fracaso que ni siquiera fue capaz de corregir la Ley de Reforma

II de su Título V “órdenes de ejecución o suspensión de obras u otros usos”) y en el Capítulo II de su Título VII (“Responsabilidades y sanciones”), en particular, se trataron los temas que nos ocupan. En remisión a la anterior se aprobó el Decreto 1753/1964 de 11 de junio, por el que se dictaban normas para evitar las construcciones clandestinas, y cuyos mecanismos de reacción serían desarrollados en años posteriores con mayor perfección.

La LS/56 fue objeto de reforma por la Ley de 2 de mayo de 1975, que daría lugar al texto refundido de la LS/76, donde se contenía una tabla de vigencias que explicitaba la sustitución del Decreto 1753/1964, a excepción de su primer artículo<sup>14</sup>. Es muy significativa la Exposición de Motivos de la Ley de 1975, por la que “todo el arsenal de instrumentos técnicos, económicos y jurídicos a que hasta ahora se ha hecho referencia...puede resultar absolutamente ineficaz, *y de hecho lo ha sido*, si se rompe el último y definitivo eslabón de la cadena, el de la aplicación efectiva de las leyes urbanísticas y de los planes de ordenación” (el subrayado es nuestro). De esta manera, en consecuencia, se trató la materia con más amplitud y se aumentaron las multas<sup>15</sup>.

El mismo objeto tendría el RDU, aprobado en desarrollo de la LS/76, y que venía a culminar el sistema de coerción del infractor urbanístico, el cual, según el propio legislador, como se acaba de leer, y la totalidad de la doctrina, había resultado un rotundo fracaso<sup>16</sup>. Sus noventa y cuatro artículos completaban en

---

de 25 de julio de 1990 que introdujo importantes modificaciones que se concretaron en una moderada *publicación* del sistema mediante el favorecimiento, más teórico que real, de la opción de la gestión pública preferente...En definitiva, que disiento de la línea políticamente correcta, doctrinalmente mayoritaria, que consiste en atribuir todos los males del sistema urbanístico a estas últimas reformas ultraliberales [LRSV, Real Decreto 4/2000 de 23 de junio] –que, por cierto, nada tienen que ver con el urbanismo de los liberales del siglo XIX- y, al propio tiempo, seguir enaltecendo las bondades derivadas del de la Ley del Suelo de 1956, raíz de todos los males”

<sup>14</sup> Sobre la vigencia del artículo 1 del Decreto 1753/1964, véase el apartado 5.2.3 del capítulo V.

<sup>15</sup> Sobre la incidencia de esta reforma en la disciplina urbanística, Martín BASSOLS COMA, *El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo*, REDA, núm. 6, 1975, págs. 303 y sig., en pág. 327 y sig.

<sup>16</sup> Entre otros, Manuel Francisco CLAVERO ARÉVALO, *Los juristas ante el incumplimiento...*, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Presupuestos de eficacia de la disciplina urbanística*, RDUMA, núm. 35, 1973, págs. 13 y sig.

aquel momento el cuerpo normativo de aplicación y estaban destinados a ejercer una profunda influencia en la normativa posterior.

## **2.2-El nuevo marco constitucional en el urbanismo: breve referencia a la interpretación del Tribunal Constitucional.**

La CE en su artículo 148.1.3<sup>a</sup> permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Con este fundamento, los distintos Estatutos de Autonomía se las han ido atribuyendo con carácter exclusivo, como puede verse en el actual 49.1.9 EACV, que a semejanza del anterior 31.9 así como sus equivalentes de otras autonomías, señalan la competencia exclusiva de la Generalitat en urbanismo y ordenación del territorio<sup>17</sup>.

Aparte de algunas leyes puntuales y del ejercicio por parte de las Administraciones autonómicas de sus recién adquiridas potestades ejecutivas, el urbanismo se desarrolló de forma más o menos pacífica a lo largo de los años ochenta sobre la égira de la LS/76; pero tras la promulgación de la LS/90 y LS/92 se produjo la reacción de algunas autonomías a través de diversos recursos de inconstitucionalidad, acumulados respecto a ambas normas, que dieron lugar a la que Tomás Ramón FERNÁNDEZ llamó “espectacular sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional, que hizo volar por los aires, roto en mil pedazos, el ordenamiento urbanístico al anular, por razones estrictamente competenciales, más de doscientos artículos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio”<sup>18</sup>.

La LS/92 había clasificado sus preceptos en tres grupos:

---

<sup>17</sup> Sobre la distribución de competencias en la Comunidad Valenciana con el inicial Estatuto de Autonomía, Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Derecho autonómico valenciano*, I, 1985, págs. 65 y sig; Juan FERRANDO BADÍA (coordinador general de la obra), Enrique ÁLVAREZ CONDE (coordinador), *Estudio sobre el Estatuto de Autonomía valenciano, Tomo III. Las competencias de la Generalitat y sus recursos*, 1996.

<sup>18</sup> Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *Manual...*, pág 38.

a) los que tenían carácter de legislación básica del Estado y por tanto vinculaban al legislador autonómico, sin perjuicio de su facultad para desarrollarlos.

b) los de aplicación plena, donde el Estado tenía toda la competencia, sin margen de regulación para el legislador autonómico.

c) los de legislación estatal supletoria, aplicable sólo en defecto de legislación autonómica.

Los dos primeros grupos se basaban en la competencia estatal prevista en los siguientes apartados del artículo 149.1 CE: 1º (condiciones básicas del derecho de propiedad); 8º (legislación civil); 13º (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica); 18º (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común, legislación de expropiación forzosa y responsabilidad administrativa) y 23º (legislación básica de medio ambiente).

La sentencia reconoció la competencia estatal en relación a los grupos a) y b), pero por el contrario consideró que la supletoriedad no puede ser considerada un título competencial. Sobre este soporte declaró inconstitucionales los artículos del grupo c), es decir, los de legislación estatal supletoria, aplicable sólo en defecto de legislación autonómica, y manifestó por tanto la imposibilidad del Estado de dictar normas de aplicación supletoria en una materia de competencia exclusiva autonómica, como es el urbanismo<sup>19</sup>. Con este razonamiento, entendió que tampoco podía la LS/92 derogar el Derecho supletorio ya existente, cuya consecuencia fue la *reviviscencia* de las normas desplazadas por aquélla, de modo destacado la LS/76<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> En relación a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, al hallarse desprovistas de potestad legislativa, les es de aplicación la legislación estatal supletoria, que como se ha indicado, no puede ser derogada o modificada por el propio Estado, por carecer de competencia para ello. Su régimen jurídico aparece descrito actualmente en la Disposición Adicional 3ª de la LS/08. Entre otros, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 75; Eva NIETO GARRIDO, *Disposición Adicional 3ª*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 1223 y sig.

<sup>20</sup> Sobre la supletoriedad, entre otros, Javier BALZA AGUILERA y Pedro DE PABLO CONTRERAS, *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, REDA, núm. 55, 1987, págs. 381 y sig; José María ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, *La*

Además, la STC 61/1997 infirió que se había producido una extralimitación en el ejercicio de las competencias estatales invocadas, en particular en lo referido a la determinación de las condiciones básicas sobre el derecho de propiedad. Ésta se había venido entendiendo como un “denominador común” normativo garantizador de la igualdad sustancial de todos los españoles en todo el territorio del Estado, pero el TC la interpretaba ahora con carácter restrictivo, como un “mínimo denominador común” en cuya virtud sólo pueden dictarse normas “principales” o “mínimas”, traducido a efectos prácticos en que el legislador estatal únicamente puede definir supuestos (derechos y deberes básicos, posiciones jurídicas fundamentales, limitaciones generales, etc...) pero no imponer con carácter vinculante u obligatorio para otras entidades territoriales las consecuencias jurídicas ligadas a estos supuestos. El resultado es que las normas estatales reguladoras de las “condiciones básicas” son en general normas incompletas, que deben ser integradas por la correspondiente legislación autonómica y que por consiguiente carecen de efectividad mientras no se dicte dicha legislación<sup>21</sup>.

---

*cláusula de supletoriedad del derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución).* REDA, núm. 106, págs.201 y sig; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas (Sentencias constitucionales 118/1996 de 27 de junio y 61/1997 de 20 de marzo)*, REDA, núm. 95, 1997, págs. 407 y sig; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 371 y sig. Marcos GÓMEZ PUENTE, *Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico*, REDA, núm. 98, 1998, págs. 211 y sig; Fernando LUQUE REGUEIRO, *Las cláusulas residual, de prevalencia y de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico*, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, 2003.núm 15; María PARDO ÁLVAREZ, *Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997 de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992 (cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal)*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núms.. 274-275, 1997, págs. 599 y sig; Ángel QUEREDA TAPIA, *La supletoriedad del derecho estatal en los ordenamientos autonómicos*, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 45, diciembre 2008, págs. 35 y sig; Julio César TEJEDOR BIELSA, *Inconstitucionalidad y nulidad demorada, ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre supletoriedad? La STC 195/1998 de 1 de octubre*, REDA, núm. 101, 1999, págs. 117 y sig.

La situación en la Comunidad Valenciana en aquellos momentos puede verse en la Circular de 18 de mayo de 1998 de la Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, de la incidencia de la STC de 20 de marzo de 1997 sobre la legislación urbanística valenciana.

<sup>21</sup> Ángel MENÉNDEZ REXACH, *La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas*, en el colectivo *Manual de urbanismo*, 2003, págs 13 y sig, en págs. 24 y sig.

José María BAÑO LEÓN, en *Derecho urbanístico común*, pág. 76, hace notar el cambio de criterio en la doctrina del TC posterior a la STC 61/1997, en cuanto a este concreto título

Sobre estas pautas, muy limitadoras de la actuación estatal respecto a la situación anterior, se dictó la LRSV<sup>22</sup>, derogada por la LS/07, la cual ha dado lugar al vigente Texto Refundido de la LS/08. De hecho, el propio Preámbulo de aquélla reconoce que “se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Puede constatarse de todo lo anterior que se ha dejado un vasto campo de actuación al Derecho autonómico para elaborar una configuración singularizada, un modelo propio de represión del ilícito urbanístico<sup>23</sup>. No estamos defendiendo que

---

competencial. Señala que la concepción formal de las condiciones básicas se ha corregido respecto al urbanismo en la posterior STC 164/2001 de 11 de julio. No obstante, relativiza el autor la importancia del artículo 149.1.1 CE ya que a partir de la LS/07 se ha producido un fuerte desplazamiento de la propiedad privada como objeto casi exclusivo de la regulación estatal a la ordenación pública y el Estado utiliza con más intensidad otros títulos competenciales, como el del régimen jurídico de las Administraciones Públicas o el de protección del medio ambiente.

<sup>22</sup> También por motivos competenciales, la STC 164/2001 de 11 de julio, declaró anticonstitucionales los artículos 16.1 y 38 LRSV, y declaró siete expresiones conformes a la CE siempre que se interpretaran en la forma razonada por el TC. Al respecto, Javier BARNÉS VÁZQUEZ, *Distribución de competencias en materia de urbanismo*, 2002, págs. 285 y sig.

<sup>23</sup> Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en urbanismo, en extenso, Javier BARNÉS VÁZQUEZ, *Distribución de competencias...Acerca de este tema*, muy presente en la producción doctrinal de esos años, entre otros José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 71 y sig; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 54 y sig; Agustín DE ASÍS ROIG, en *La legislación del suelo: análisis comparativo. Incidencia de la STC 61/1997*, 1997; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Disposición final primera*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios a la Ley de suelo*, I, 2008, 2ª ed, págs. 1767 y sig; Luis MARTÍN REBOLLO, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 179 y sig; Ángel MENÉNDEZ REXACH, *La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas*, en *Manual de urbanismo*, págs 13 y sig;

se busque conscientemente la diferencia a la hora de afrontar la producción normativa, tarea donde la prudencia y las experiencias técnicas previas han de imperar; pero después de un sucinto examen de la normativa autonómica no podemos dejar de hacernos eco de cierto mimetismo en el tratamiento de la disciplina entre los distintos territorios<sup>24</sup>. Es de suponer que en el transcurso de los años, con la expansión del ejercicio de estas competencias, las diferencias se vayan acrecentando<sup>25</sup>.

## **2.3-El régimen restaurador de la legalidad y sancionador en el actual Derecho estatal**

### ***2.3.1-El Derecho estatal de aplicación directa***

Rige en la actualidad, como se ha indicado, la LS/08, que a través de la refundición ha derogado los preceptos todavía vigentes de la LS/92. Esta norma trata de mantenerse dentro del espacio competencial delimitado por el TC, según se desprende de su Disposición Final Primera, que se remite a los apartados del

---

Luciano PAREJO ALFONSO y Francisco BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, pág. 46 y sig; Antonio Alfonso PÉREZ ANDRÉS, *Disposición final primera*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 1373 y sig.

<sup>24</sup> Escribe Leopoldo TOLIVAR ALAS, en el artículo *Legisladores de corta y pega* del blog de Espublico: “en las Comunidades Autónomas, quizá no en todas, lo de plagiar leyes y reglamentos está a la orden del día. Y hasta, a veces, se reconoce, lo que, como dije, es al menos más honesto. Sin ir más lejos, hace unas semanas, examinamos en mi Departamento una proposición de ley autonómica consistente en un tocho de cien artículos. Pues bien, más de noventa eran, prácticamente, un calco de la ley de una Comunidad, para colmo, limítrofe. Y el resto, muy pocos, estaban sacados de una norma de otro territorio algo más alejado...La pregunta es si eso es *vida parlamentaria* o es *buena vida*, porque, ciertamente, en estos tiempos poco cuesta encontrar las disposiciones que aprobó el vecino. Luego vendrán los centralistas y nos dirán que para tener diecisiete leyes iguales bastaba con tener un solo Parlamento. Y la cosa no es así, ciertamente, pero tampoco debe parecer que lo es”

<sup>25</sup> Para una visión de conjunto de la normativa autonómica de disciplina, Manuel Jesús SARMIENTO ACOSTA, *Datos para la definición de la disciplina urbanística en el Estado autonómico*, RDUMA, núm. 159, 1998, págs. 55 y sig; además, Federico CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, pág. 242; Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *La actividad de disciplina urbanística y el ejercicio de la potestad sancionadora en el Derecho urbanístico catalán*, en Juan María PEMÁN GAVÍN-Javier OLIVAR DEL CACHO (coordinadores), *El nuevo Derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Catalunya*, 1999, págs. 343 y sig, donde incide en las coincidencias entre ordenamientos.

artículo 149 CE antes citados<sup>26</sup>.

En opinión de GARCÍA MACHO, según el criterio de la STC 61/1997 o de la 149/1998 de 2 de julio, referida ésta a la Ley 4/1990 de 31 de mayo del Parlamento Vasco de ordenación del territorio, no se puede hablar de competencia “exclusiva” autonómica en sentido estricto, puesto que la disponibilidad no es absoluta, sino que de manera especial en ordenación del territorio, para conseguir un equilibrio territorial y un desarrollo sostenible es necesaria la participación del Estado y de los entes locales y una coordinación y cooperación de todos los poderes públicos. En este sentido la Disposición Final de la LS/07 y LS/08 no hablan de legislación exclusiva, frente a la derogada LRSV, cuando se refieren al artículo 149 CE, sino de competencias reservadas al legislador estatal. Es una diferencia que debe ser tomada en consideración, pues parece que otorga una mayor flexibilidad a la hora de ponderar sus competencias con las de las Comunidades Autónomas<sup>27</sup>.

Son escasos los aspectos de la LS/08 que pueden entenderse referidos, aun de manera indirecta, a la reacción frente a las actuaciones urbanísticas sin título habilitante. Podemos enumerar los siguientes:

-artículo 4.f) y 48, sobre la acción pública en urbanismo.

-artículo 8.1.b), por el que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo.

-artículo 10.3, que declara nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención dictados con infracción de la ordenación de zonas verdes o espacios libres y señala los medios de reacción.

-artículo 13.2 sobre prohibición de parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural.

---

<sup>26</sup> Sobre la nueva normativa estatal y la adaptación a ella de la valenciana, si bien en aspectos en principio ajenos a los que nos ocupan en estas páginas, Juan Francisco MESTRE DELGADO, *La incidencia de la Ley estatal 8/2007 de 28 de mayo, de suelo, en el Derecho urbanístico valenciano*, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 8, 2007, págs. 93 y sig; en otro orden, el informe del Consell Valencià de Cultura de 27 de noviembre de 2007, sobre la nueva ley del suelo estatal y los criterios a seguir en materia urbanística.

<sup>27</sup> Ricardo GARCÍA MACHO, *Ordenación del territorio y Urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano*, en José María BAÑO LEÓN (coordinador), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 2007, págs. 672 y sig.



-artículo 22.3, al tratar de los criterios generales para la valoración de edificaciones, construcciones e instalaciones, exige su ajuste a la legalidad al tiempo de la valoración.

-artículo 42, sobre la obligación de comunicar al Ministerio Fiscal la aparición de indicios de ilícito penal en la infracción urbanística.

-artículo 44, sobre la Administración demandada en subrogación.

-artículo 49, atribuye competencias a los órganos jurisdiccionales civiles en demolición de obras y construcciones.

-artículos 51 a 54, de la inscripción de actos urbanísticos en el Registro de la Propiedad.

No puede dejarse de mencionar la Disposición Adicional primera, que con el fin de promover la transparencia contempla la definición y promoción de criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las Administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y en particular, con el catastro inmobiliario. Su efectiva puesta en funcionamiento puede tener importancia en cuanto a la inspección y control de las construcciones.

Diversos artículos de la LS/08 han sido objeto de reciente modificación por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Han supuesto estos cambios interesantes novedades de las que se tratará a lo largo de este trabajo.

Por último señalemos que a consecuencia de la competencia exclusiva estatal en la ordenación de los registros e instrumentos públicos prevista en el artículo 149.1.8 CE, se dictó el RHU, cuyo Capítulo VII se ocupa de las anotaciones dictadas en procedimientos administrativos de disciplina urbanística. El derogado

artículo 307.3 LS/92, que se ocupaba de estas cuestiones, es sustituido por el actual artículo 51.3 LS/08, donde se configuran como actos inscribibles la incoación de expediente sobre disciplina o aquellos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas<sup>28</sup>.

### ***2.3.2-El Derecho estatal de aplicación supletoria***

Además de la citada LS/76, en la materia que nos ocupa es de aplicación con carácter supletorio el RDU, el cual sólo fue derogado en aspectos puntuales por el Real Decreto 304/1993 de 26 de febrero, que marcaba un cuadro de vigencias en los diversos Reglamentos urbanísticos tras la entrada en vigor la LS/92. Cabe plantearse la posible recuperación de su vigencia, con carácter de Derecho supletorio, ante la evidente falta de competencia estatal en la materia para dictarlo en 1993, de acuerdo con la doctrina constitucional.

Para algún autor, aun cuando exista esta falta de competencia, la firmeza del Real Decreto 304/1993 impide que puedan considerarse renacidos los artículos derogados por éste, en tanto la norma no sea expresamente eliminada del ordenamiento a través de la impugnación singular de sus actos de aplicación<sup>29</sup>; otros, por el contrario mantienen que la inconstitucionalidad de los artículos de la LS/92 de los que trae causa el Real Decreto 304/1993 conlleva la inaplicación de éste<sup>30</sup>. La última es, a nuestro parecer, la postura correcta a la vista de la distribución constitucional de competencias que, recordemos, entiende al Estado despojado de la capacidad para dictar normas supletorias. Además, desde un punto de vista práctico, la primera postura conduce a que los operadores jurídicos se vean obligados a no aplicar los preceptos (mal) derogados, en tanto un órgano

---

<sup>28</sup> Sobre la prevalencia de la nueva normativa estatal de aplicación directa sobre la autonómica dictada con anterioridad a ésta, María José ALONSO MAS, *La prevalencia del derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano*, RAP núm. 161, 2003, págs. 305 y sig, así como las STC 1/2003 de 16 de enero y 162/2009 de 29 de junio.

<sup>29</sup> Agustín DE ASÍS ROIG, en *La legislación del suelo...*, págs 42 y 43.

<sup>30</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, pág. 56; Antonio QUIRÓS ROLDÁN-Sigfredo ARENAS SALVATIERRA-José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen de fuera de ordenación*, 2002, pág. 32.

jurisdiccional no declare que sí están vigentes a la luz de la evidente falta de sentido del Real Decreto 304/1993 tras la STC 61/1997<sup>31</sup>.

La STC 61/1997 tampoco consideró correcta la derogación que hizo la LS/92 del Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana, cuyo artículo 9 amplía a cuatro años el plazo de adopción de medidas de restauración de la legalidad y de prescripción de las infracciones<sup>32</sup>, respecto al anterior de un año del 185 LS/76. No es cuestión ociosa, ya que de considerarse derogado el artículo 9, el plazo para restauración de la legalidad vigente en la Comunidad Valenciana hasta la entrada en vigor de la LUV hubiera sido de un año. El TSJCV en la sentencia de 27 de diciembre de 2001, Sección 1ª, recurso 2761/98, se posicionó de manera clara a favor de la vigencia en este aspecto del RD Ley 16/1981 y por tanto de la pervivencia del plazo de cuatro años para la restauración de la legalidad.

La concatenación de los distintos regímenes de infracciones a consecuencia de la irrupción de la STC 61/1997 ha dado lugar a diversos conflictos en cuanto a la tipificación de las infracciones. Doctrina y jurisprudencia han mantenido que en última instancia no es posible seguir con la tramitación del procedimiento por falta de cobertura legal, a no ser, claro está, que la norma vigente a resultas de la STC 61/1997 –principalmente, la LS/76– contenga la predeterminación de un ilícito en

---

<sup>31</sup> Éste fue también el criterio seguido por la Circular de 30 de mayo de 1997 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León sobre criterios para la aplicación del régimen jurídico urbanístico tras la STC 61/1997. Entendió que la tabla de vigencias del RD 304/1993 quedaba “sin base justificadora, ya que las derogaciones que contiene pueden entenderse como producidas en realidad por el propio Texto de 1992, que las ordena y justifica, mientras que el Real Decreto únicamente habría aclarado, o si se quiere, interpretado en aras de la seguridad jurídica, las derogaciones ya producidas”. Por tanto, anulados los artículos de la LS/92 incompatibles con los reglamentos urbanísticos, éstos recuperaron su vigencia excepto en lo derogado por otras leyes. Véase al respecto Angel María MARINERO PERAL, *El Derecho urbanístico de Castilla y León: origen y evolución*, en Angel María MARINERO PERAL, Enrique SÁNCHEZ GOYANES y Francisco Javier MELGOSA ARCOS (coordinadores), *Derecho urbanístico de Castilla y León*, 2ª ed, 2005, págs. 25 y sig, en pág. 34. De la misma manera se manifiesta la sentencia del TSJ del País Vasco número 245/2001 de 28 de febrero, Sección 2ª, la cual considera aplicable un artículo en su momento derogado por el Real Decreto 304/1993.

<sup>32</sup> Sobre esta norma, Francisco PERALES MADUEÑO, *Comentarios sobre diversos temas relativos al Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre*, RDUMA, núm. 78, 1982, págs. 13 y sig, quien en relación al artículo 9 aclara que el plazo de cuatro años no sólo se refiere a las obras sin licencia u orden de demolición, sino que lógicamente se aplica también a las obras realizadas sin ajustarse a la licencia concedida, porque no está amparado por una licencia lo que se ejecuta al margen de la misma.

esencia idéntico, en cuyo caso no habría óbice para continuar las actuaciones<sup>33</sup>. Esta situación ha sido la más frecuente en la práctica. Podemos poner como ejemplo del criterio a seguir la sentencia del TSJ de Castilla y León (Valladolid), número 1365 de 21 de septiembre de 2001, recurso 2970/1997. Alegaba la parte recurrente que el 245.2 LS/92, a cuyo amparo se había dictado el acto impugnado, había sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 61/1997, de manera que la sanción impuesta carecería de fundamento legal. En aquel aspecto concreto, LS/92 y LS/76 tenían un contenido semejante, motivo por el que consideró el Tribunal que ningún problema de vacío o de falta de cobertura legal se había producido, pues “la Ley de 9 de abril de 1976 ha reaparecido o entrado en vigor de nuevo (en realidad no dejó de estar vigente) como Derecho supletorio aplicable”<sup>34</sup>. Con ello, se sigue la estela de las anteriores STS de febrero de 26 de febrero de 1999, Sección 2ª, recurso 765/1993 y de 23 de noviembre de 1999, Sección 5ª, recurso 1921/1994.

## **2.4- El régimen restaurador de la legalidad y el sancionador en el Derecho urbanístico valenciano**

### ***2.4.1-La situación anterior a la Ley Urbanística Valenciana***

A diferencia de la gestión y el planeamiento, que habían sido objeto en el pasado de tratamiento sistemático por el legislador autonómico, hasta la LUV el régimen sancionador y de protección de la legalidad siempre fue abordado por éste de forma fragmentada y puntual, como puso de manifiesto el Síndic de Greuges en la comunicación extraordinaria a las Cortes de noviembre de 2004, sobre la actividad urbanística en la Comunidad Valenciana, al hablar de “una evidente falta de actualización de los mecanismos puestos a disposición de las Administraciones urbanísticas para proteger la legalidad urbanística”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Javier BARNÉS VÁZQUEZ, *Distribución de competencias...*, pág. 114.

<sup>34</sup> Sobre la misma, Juan Miguel GONZÁLEZ GRANADO, *Infracciones y Jurisprudencia. Una breve aproximación*, en RDUMA, 2002, núm. 197, págs 11 y sig.

<sup>35</sup> En la misma línea, los dictámenes del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana 348/1998 de 21 de mayo y 450/2001 de 24 de octubre, citados por Fernando RENAU

No utilizado en la práctica, existía un sistema de infracciones y sanciones sobre ordenación territorial en los artículos 95 a 130 de la hoy derogada Ley 6/1989 de 7 de julio de ordenación del territorio. Esta parálisis fue causada por el escaso desarrollo de las figuras previstas en la propia Ley cuya infracción se debía sancionar, como fue el caso del nunca aprobado Plan de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana.

También se dictó el Decreto 36/1992 de 2 de marzo del Consell por el que se adaptaban las cuantías de las multas previstas en la legislación estatal, pero éste fue con posterioridad derogado por el Decreto 78/1996 de 16 de abril. No incidió especialmente la LSNU/92 en la materia que nos ocupa, la cual se limitó a introducir una Disposición Adicional tercera, destinada, como indica su título, a las “Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones de la misma”, aun cuando es ahora el único precepto no derogado de forma expresa por la nueva LSNU de 2004.

Cabe plantearse en estos momentos la efectiva vigencia de esta Disposición Adicional tercera tras la posterior promulgación de la LUV, con un completo régimen sancionador y de restauración de la legalidad. Por lógica, en cuanto se contradiga con la legislación posterior devendrá inaplicable, de conformidad con el artículo 2.2 del Código Civil, en todo aquello en que la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior; pero no siempre esto se deduce con claridad, sino que en ocasiones aquélla fija reglas que si bien distintas no siempre parece clara su incompatibilidad con la LUV, o al menos dejan margen a diversa interpretación. Hubiera sido muy conveniente su derogación expresa por la LUV junto con otros aspectos de la LSNU también referidos a cuestiones desarrolladas en la LUV, con el fin de evitar equívocos e intrincadas disquisiciones en una materia como ésta de fuerte litigiosidad. En todo caso, debemos entenderla

---

FAUBELL, *La disciplina urbanística en la Comunidad Valenciana: situación de partida y propuestas*, RJCv, núm. 14, 2005, págs. 157 y sig, donde puede verse el estado la cuestión en el momento de su redacción; además, Sergio MARCO DASÍ, *El ordenamiento urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2ª ed, 2002, págs. 609 y sig; Antonio T. VERDÚ MIRA, *La disciplina urbanística en la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística*, RDUMA, núm. 131, 1993, págs. 61 y sig.

inaplicable<sup>36</sup>, a excepción de sus apartados tercero y cuarto, en este último caso cuando rija la infracción del anterior, aspecto sobre el que se volverá en el 7.6 del capítulo III; también está vigente el apartado sexto, en lo referente al cumplimiento de la disponibilidad económica para hacer frente a la sustitución del Ayuntamiento, de la que se hablará en el apartado 3.2.2 de este capítulo.

La LRAU, muy renovadora en otros aspectos, se limitó a cuantificar la sanción por infracción de las reglas de indivisibilidad de terrenos en el artículo 83.3 y a permitir la imposición de multas coercitivas en los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística en su Disposición Adicional novena<sup>37</sup>. Con posterioridad, por la Ley 10/1998 de 28 de diciembre se le añadió una Disposición Adicional undécima en la que se determinaba autoridad competente y cuantía máxima de la multa en infracciones urbanísticas, según especificaba, “hasta la aprobación de una ley autonómica reguladora de las infracciones urbanísticas”<sup>38</sup>.

#### ***2.4.2-La Ley urbanística valenciana y el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística.***

La LUV establece una regulación completa de la disciplina urbanística en los capítulos II a V de su Título IV. En concordancia, el ROGTU ha desarrollado con profusión la materia en el Capítulo V del Título VII del Libro II. Esta norma ha sido objeto de una serie de modificaciones puntuales por el Decreto 36/2007 de 13

---

<sup>36</sup>Éste es el criterio seguido –más bien, el silencio sobre la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92- por GIEURE LE CARESSANT y RENAU FAUBELL, quienes al tratar las infracciones y sanciones en suelo no urbanizable no la citan, en Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs 1547 y sig; Fernando RENAU FAUBELL, *Manual de Disciplina Urbanística de la Comunidad Valenciana*, 2008, pág. 25.

<sup>37</sup> En 1993, los objetivos de la reforma legislativa de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat claramente estaban enfocados a la gestión y el planeamiento, no al régimen sancionador y de restauración de la legalidad, como se desprende no sólo de la LRAU sino también del documento preliminar *Objetivo para una reforma legal: introducción al anteproyecto de la Ley de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana*, de febrero de ese año. Puede encontrarse en Salvador Vicente MARTÍNEZ FERRER, *Legislación urbanística valenciana*, 2000, págs. 13 y sig.

<sup>38</sup> Existió un anteproyecto de ley de disciplina urbanística cuya redacción había finalizado en septiembre de 2001 y del que procede gran parte del actual articulado, pero que nunca llegó a tramitarse como proyecto de ley, según Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 25, quien amablemente me ha facilitado una copia.

de abril, que entre otros aspectos incide en el que nos ocupa. Esta frondosa regulación hace prácticamente inaplicable el Derecho estatal supletorio en la Comunidad Valenciana.

No se refiere en especial a esta materia la Disposición Transitoria de la LUV, pero -en aplicación del principio de *tempus regit actum*<sup>39</sup>- con carácter general sí indica que los procedimientos urbanísticos iniciados antes de su entrada en vigor el 1 de febrero de 2006 se regirán por su legislación anterior -en esencia, LS/76 y RDU- siempre que hubiera concluido el trámite de información pública, cuando éste fuera preceptivo. En los procedimientos aquí tratados no existe información pública, de donde podemos concluir que a todos los incoados antes de esta fecha no les resulta de aplicación las normas de procedimiento de la LUV y a los posteriores sí.

Tampoco ninguna de las Disposiciones Transitorias del ROGTU se ocupan del régimen sancionador y restaurador, a diferencia de la programación, cuyo régimen transitorio es marcado en cambio de forma exhaustiva. Hubiera sido aconsejable una mayor concreción, pero esta ausencia de toda previsión sólo puede interpretarse como una plena aplicación del ROGTU a los procedimientos regidos por la LUV e iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de aquél, el 24 de mayo de 2006, para los sucesivos trámites; de la misma manera, las modificaciones puntuales realizadas por Decreto 36/2007 también se debieran aplicar siempre que hubiera sido viable a los sucesivos trámites de los procedimientos incoados con anterioridad.

Debe distinguirse de una parte entre las *normas de procedimiento aplicables*, que serían las del RDU o la LUV según aquél se hubiera incoado antes o después de la entrada en vigor de la LUV<sup>40</sup>, y de otra la *calificación de la infracción y sanción*, donde se habían de tener en cuenta las reglas generales del Derecho

---

<sup>39</sup> Sobre este principio, Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, pág. 179.

<sup>40</sup> Sobre la exclusión del carácter retroactivo de las normas procedimentales, José María SUÁREZ COLLÍA, *El principio de irretroactividad de las normas jurídicas*, 1994, pág. 55. En el mismo sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2007 del JCA número 1 de Salamanca, recurso 916/2005.

Administrativo sancionador. Sobre este último aspecto, dispone el artículo 9.3 CE la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y su artículo 25 preceptúa que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento; de otra, según el artículo 128 LRJ-PAC serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa y éstas producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Por doctrina y jurisprudencia se ha discutido el alcance de esta retroactividad, que en ocasiones se ha aceptado para las sanciones firmes no ejecutadas, así como para las impugnadas en vía judicial, aun cuando la norma favorable haya entrado en vigor tras la firmeza administrativa de aquéllas. En palabras de Alejandro NIETO GARCÍA, resulta que si la multa ya ha sido satisfecha, no procede la revisión retroactiva; mientras que si procedería para el sancionado moroso, de manera que se premia su resistencia, en *Derecho Administrativo sancionador*, pág. 245, el cual se ocupa de la materia en págs. 242 y sig, además, entre otros, María Jesús GALLARDO CASTILLO, *El principio de irretroactividad en el derecho administrativo sancionador*, EC, núm. 15, págs. 2585 y sig; Manuel GÓMEZ TOMILLO-Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 178 y sig.

De todas las consideraciones de este apartado, en relación a las infracciones cometidas antes del 1 de febrero de 2006, podemos extraer las siguientes consecuencias:

a)Respecto al procedimiento restaurador de la legalidad,

-cuando esté en trámite el procedimiento a la entrada en vigor de LUV, no son de aplicación las normas procedimentales de ésta.

-cuando el procedimiento se incoe con posterioridad a esa fecha, sí son de aplicación las normas procedimentales de la LUV.

En cambio, se da una plena aplicación del ROGTU a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, el 24 de mayo de 2006, para los sucesivos trámites; de la misma manera, siempre y cuando fuera posible, las modificaciones realizadas por Decreto 36/2007 se aplican a los procedimientos incoados con anterioridad a su entrada en vigor.

b)Respecto a las infracciones y sanciones,

-quedan impunes aquellas conductas tipificadas en el RDU pero no en la LUV.

-se fija la sanción de la LUV en aquellas conductas tipificadas en el RDU y la LUV, cuando en esta última la cuantía sea menor (veáse Héctor NOGÚES GALDÓN, *La transitoriedad de las normas en materia urbanística*, en Manuel Ángel RUEDA LÓPEZ (coordinador), *Curso práctico de Derecho Urbanístico valenciano*, 2006, págs 73 y sig, en pág. 76)

-se mantiene la sanción del RDU en aquellas conductas tipificadas en el RDU y la LUV, cuando en esta última la cuantía sea mayor.

-se hace necesaria la retroactividad cuando la nueva norma establezca plazos inferiores de prescripción.

En todo caso, la retroactividad presenta como límite temporal de aplicación el momento en que finalice la pendencia del procedimiento de imposición de sanciones, debido a que la retroactividad favorable no es aplicable ante un acto sancionador firme y consentido (véase José GARBERÍ LLOBREGAT-Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, I, 4ª ed, 2001, pág. 75).

Se produce la retroactividad en caso de plazos inferiores de prescripción ya que, como se ha indicado, en la anterior regulación el plazo era en todo caso de cuatro años, según el artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, pero en la actualidad es sólo de un año para las infracciones leves, como se desprende del artículo 238.1.b), LUV. No obstante el plazo de restauración de la legalidad continúa siendo con carácter general de cuatro años salvo en aquellos casos en que no hay límite temporal en el artículo 224.4 LUV. Por tanto, según se desarrollará más adelante, la



## 3-LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES

### 3.1-El Ayuntamiento

Según el apartado primero del artículo 253 LUV, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá al municipio con el carácter de competencia propia, salvo aquellos supuestos en los que expresamente se establezca en la propia Ley que su ejercicio corresponde a la Comunidad Autónoma en régimen concurrente o exclusivo. Según se va a incidir en el apartado 1.3 del capítulo III, no tiene sentido la continuación del texto, donde permite a los municipios imponer sanciones cuya cuantía exceda de los importes previstos en la legislación de régimen local como límite para la imposición de sanciones por infracción de ordenanzas municipales. Tanto la Disposición Adicional única de la Ley 11/1999 de 21 de abril, que establece una serie de multas por infracción de ordenanzas que son de aplicación “salvo previsión legal distinta en cuanto a sus cuantías” como el artículo 141 LBRL, en redacción dada por Ley 57/2003 de 16 de diciembre, que indica otras cantidades para las multas por infracción de ordenanzas también “salvo previsión legal distinta” sólo rigen en defecto de norma al respecto, mientras que sí se da en la LUV un completo cuadro de infracciones y, en lo que aquí nos interesa, de sanciones, de manera que los límites para la imposición de sanciones son los establecidos siempre en esta norma, y no en las ordenanzas municipales.

Aparte, el artículo 45.3 LCG declara competentes para la imposición de sanciones y la restauración de la legalidad tanto los Ayuntamientos como la Generalitat *en función de la cuantía de la sanción que se proponga* conforme a la distribución competencial establecida en la normativa aplicable. Por tanto, parte de la base de la alteración del órgano sancionador según el importe de las multas. A pesar de esta referencia, precisamente con la LUV se ha alterado este esquema, previsto en la Disposición Adicional undécima de la LRAU, que atribuía a la Generalitat la competencia sancionadora cuando se superaban ciertas cantidades; por contra, la LUV la asigna al municipio *ratio materiae* como regla general, con

---

independencia del procedimiento sancionador y del de restauración de la legalidad implica la posibilidad de que en un determinado momento una infracción no pueda ser objeto de sanción pero sí de restauración de la legalidad.

unas excepciones concretas<sup>42</sup>. De la misma manera, salvo que expresamente se prevea que su ejercicio corresponde a la Comunidad Autónoma en régimen concurrente o exclusivo, corresponderá al municipio con el carácter de competencia propia el ejercicio de las potestades administrativas de protección de la legalidad urbanística, según el artículo 253.2 LUV.

Por otra parte, la LUV, en su artículo 253.4, permite a los municipios asociarse entre sí y con otras Administraciones constituyendo mancomunidades o consorcios en los términos establecidos en la legislación de régimen local. Respecto a las mancomunidades, el artículo 44.1 LBRL las permite para la ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia municipal, bien entendido que la expresión “servicio” se dice en un sentido amplio, identificado con todo el giro o tráfico administrativo. Éstas tienen cierta tradición en nuestro Derecho urbanístico, provenientes del artículo 216 LS/76, que permite a los municipios constituir las para el desarrollo de sus competencias urbanísticas. Por la previsión de los artículos 4.3 LBRL, 92 LRLV, 216.4 LS/76 y el propio 253.4 LUV, una vez se constituyan, ejercerán en su ámbito las facultades que la legislación confiere a los municipios<sup>43</sup>.

Mayor detenimiento merece la figura del consorcio como vehículo para ejercer la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad. No nos referimos ahora a los consorcios de los artículos 12 a 14 RGU. Las finalidades de éstos son, según el artículo 12, la gestión y ejecución de actividades urbanísticas, y al delimitarse con mayor precisión las mismas en el artículo 13, se comprueba que entre ellas no se encuentra la disciplina urbanística.

---

<sup>42</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS-Juan Enrique SERRANO, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana*, 2007, pág. 461.

<sup>43</sup> Sobre las mancomunidades, María José ALONSO MAS, *Las Mancomunidades de municipios*, en *Temas Municipales 2*, Diputación Provincial de Valencia, 1999, págs. 233 y sig. La autora resalta que el TC no había permitido a las leyes autonómicas crear mancomunidades de municipios para la prestación en común de Policía Local, que realiza tareas de policía administrativa (artículo 53.1.d, de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), pero la reciente Ley Orgánica 16/2007 de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, ha añadido a aquélla una Disposición Adicional quinta que admite esta posibilidad. Sobre las mancomunidades en la LRLV, José Vicente CATALÁ MARTÍ, *Mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales*, págs. 401 y sig, en págs. 409 y sig, en Juan José Díez SÁNCHEZ y JOSÉ ANTONIO IVARS BAÑULS (coordinadores), *Comentarios a la Ley de régimen local de la Comunidad Valenciana*, 2012.

El artículo 87 LBRL señala que las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas. Este precepto se desarrolla por el Capítulo III del Título VI de la LRLV, donde entre otros aspectos les atribuye personalidad jurídica y se remite a sus estatutos en cuanto a las particularidades de su régimen jurídico y financiero<sup>44</sup>.

Esta posibilidad no implica, empero, que se pueda atribuir a todo consorcio de forma genérica e indiscriminada estas potestades. Recordemos que existe la posibilidad de que participen en éste no sólo Administraciones locales sino otras Administraciones e incluso entidades privadas sin ánimo de lucro. SOSA WAGNER clasifica los consorcios locales en tres grupos:

a) los constituidos entre Administraciones locales para la instalación o gestión de servicios de interés local. Cabe la presencia de otras Administraciones públicas siempre que su presencia no sea determinante y nos encontremos en el marco de las competencias locales.

b) los constituidos entre una o varias Administraciones locales y las Administraciones del Estado o de la Comunidad Autónoma y que gestionan intereses que no son estrictamente locales.

c) aquellos en que participan entidades privadas sin ánimo de lucro, en cuyo régimen jurídico se fija su funcionamiento, actividades, etc...<sup>45</sup>

Por tanto, los consorcios de la LUV se han de contar dentro de los previstos en los anteriores apartados a) y b), en este último caso cuando todos los entes tuvieran previamente competencias urbanísticas. En palabras de GARCÍA DE

---

<sup>44</sup> Sobre los consorcios en la legislación valenciana, José Vicente CATALÁ MARTÍ, *Mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales*, en págs. 449 y sig, en Juan José DÍEZ SÁNCHEZ y José Antonio IVARS BAÑULS (coordinadores), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*; Hilario LLAVADOR CISTERNES, *Capítulo III del Título VI*, en Javier GIEURE LE CARESSANT (coordinador), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 2011, págs. 299 y sig.

<sup>45</sup> Francisco SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, 5ª ed, 2002, págs. 319 y sig. Sobre los consorcios, entre otros, María Amparo GRIFO BENEDICTO, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, 2009, págs. 91 y sig; Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *Los servicios públicos locales en la jurisprudencia*, 1998, págs. 342 y sig.

ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, al adoptar la condición de miembros del ente verdaderas Administraciones Públicas, éste como tal asume indudablemente ese carácter en su plenitud<sup>46</sup>. Por este motivo, cuando desarrollan íntegramente competencias locales, doctrina mayoritaria y jurisprudencia han aceptado su consideración como ente local<sup>47</sup>, así como ahora de forma expresa el artículo 110.2 LRLV.

Anotemos que si bien el artículo 110.3 LRLV permite al consorcio utilizar cualquiera de los modos de gestión de servicios previstos en la legislación de régimen local, al igual que en el resto de figuras que puedan emplearse en esta materia, en modo alguno se pueden ejercer las competencias disciplinarias a través de gestión indirecta ni sociedad mercantil. Tanto el artículo 43.1 RSCL como el 85.3 LBRL vetan la gestión indirecta para aquellos casos, como el presente, donde se realiza un ejercicio de autoridad<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, pág. 417.

<sup>47</sup> Juan D'ANJOU GONZÁLEZ, *Los consorcios. La importante sentencia del TS de 3 de abril de 1999*, EC, núm. 23 de 1999, págs. 3671 y sig; José Antonio RIOS SANAGUSTÍN, *Los consorcios locales: una aproximación a su naturaleza y régimen jurídico*, EC, núm. 23 de 2006, págs. 4137 y sig. En el mismo sentido, recientemente, las sentencias del TSJ de Andalucía (Sevilla) de 3 de septiembre de 2009, procedimiento ordinario 629/2006, y la sentencia del TSJCV de 11 de julio de 2008, Sección 2ª, recurso 1570/2005.

<sup>48</sup> La Disposición Final primera de la LBRL instaba al Gobierno a que en el plazo de un año procediera a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma las normas reglamentarias anteriores a ésta que continuaran vigentes, entre otras, el RSCL. Su Título I se refiere a la intervención administrativa en la actividad privada y en ella regula las distintas clases de licencia, su naturaleza y régimen de otorgamiento.

Al contrario de otras disposiciones, donde sí se cumplió el mandato, esta norma continúa intacta en nuestro ordenamiento, pero debido a esta falta de actualización, en estos momentos la efectividad de varios de sus preceptos ha sido arrinconada por otros posteriores, tanto autonómicos como estatales. De esta manera, a título de ejemplo, puede citarse el tratamiento de conjunto dado a la materia en el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña, aprobado por Decreto 179/1995 de 13 de junio, así como, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, diversos aspectos puntuales de LOFCE, LUV y ROGTU, pese a que en esencia han seguido las líneas marcadas por aquél.

Probablemente, esta actitud de la Administración del Estado en cuanto al RSCL se ha debido a que gran parte de su materia, en la actualidad, o es de competencia autonómica, o siendo estatal ha sido densamente regulada por normas generales, como es el caso de, entre otras, la LCSP. Desde la LBRL, el RSCL sí ha sido objeto de dos incidencias expresas, en concreto la primera de ellas por la Disposición Derogatoria única del Reglamento de desarrollo de la LCAP aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, que mantiene la vigencia de su Título III, en lo que no se oponga a la LCAP y su reglamento, redacción que deja bastantes dudas en su aplicación concreta; por contra, ha sido más específica la reforma llevada a cabo por el Real Decreto 2009/2009 de 23 de diciembre, para adecuar su contenido a la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las

Un ejemplo de esta tipología, hoy introducida en la legislación valenciana, puede encontrarse en el Consorcio para la protección de la legalidad urbanística en suelo rústico de la isla de Menorca, constituido por el Consell Insular y una serie de municipios<sup>49</sup>. Su objeto incluye la inspección, medidas cautelares, procedimientos sancionadores y de demolición o reconstrucción, así como sus actos de ejecución, pero excluye la revisión de licencias u órdenes de ejecución contrarios a la legalidad urbanística (artículo 4). El ámbito de actuación se extiende a todo el territorio de la isla de Menorca cuando esta actuación derive de las atribuciones del Consorcio que tienen su origen en competencias legalmente reservadas al Consejo Insular y queda circunscrito al ámbito de los municipios asociados cuando la actuación derive de las atribuciones del Consorcio que tienen su origen en las competencias municipales en el artículo 5. Son órganos decisorios el presidente y la Junta de Gobierno, donde están presentes todas las Administraciones consorciadas (artículos 12 y 14)<sup>50</sup>.

Además, el artículo 253.3 LUV contempla las Diputaciones Provinciales como entes a los que, además de la Generalitat, pueden los municipios solicitar la asistencia y colaboración en el ejercicio de sus competencias propias. Ello va en concordancia con las funciones tradicionalmente atribuidas a aquéllas, según se plasma en la actualidad en el artículo 36.1.b) LBRL y 50.1.a) LRLV<sup>51</sup>. Se constata

---

actividades de servicios y su ejercicio, por trasposición de la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo.

Esta situación es muy criticable, por generar en más ocasiones de las deseables problemas de interpretación a los operadores jurídicos, disputas formales que en situación de conflicto sirven de base a impugnaciones de las partes que pudieran haberse evitado con una mayor diligencia del normador. No siempre es fácil distinguir cuándo estamos ante un artículo del RSCL desplazado por las normas posteriores y cuándo ante uno que es muestra de una peculiaridad local que debe ser respetada.

<sup>49</sup> En el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, número 78 de 21 de mayo de 2005 se publican los Estatutos, tras su aprobación por parte del Consell Insular de Menoría y los Ayuntamientos de Maó, es Castell, Alaior, Sant Lluís, es Migjorn Gran i es Mercadal.

<sup>50</sup> Sobre la potestad sancionadora de los consorcios, Juan Francisco PARRA MUÑOZ, *La potestad sancionadora en la Administración Local*, EC, núm. 4 de 2005, págs. 587 y sig; José Antonio RÍOS SANAGUSTÍN, *Los consorcios locales: una aproximación a su naturaleza y régimen jurídico*, EC, núm. 23 de 2006, págs. 4137 y sig. En el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, número 160 de 13 de noviembre de 2008 pueden verse también los Estatutos de la Agència de Protecció de la Legalitat Urbanística i Territorial de Mallorca, organismo autónomo de carácter administrativo.

<sup>51</sup> Es criticable que nunca se haya derogado de forma expresa la Ley 2/1983 de 4 de octubre

que a semejanza de otros ordenamientos autonómicos, no se ha potenciado el papel de estos entes en la materia que ahora nos ocupa<sup>52</sup>; por el contrario, puede verse el mayor papel que se les ha asignado en la legislación castellano-leonesa para el caso en que se produzca inactividad municipal en la restauración de la legalidad urbanística<sup>53</sup>.

Por último, mencionemos que la LRLV contempla en el artículo 58 la posibilidad de delegación de competencias municipales en los entes locales menores. La única competencia que se califica como indelegable para los entes locales menores es la ordenación urbanística; de esta manera, si bien la LRLV no atribuye a estos entes ninguna competencia urbanística como propia, sí deja abierta la posibilidad de delegación de la disciplina, siempre que se garantice una adecuada prestación<sup>54</sup>. En nuestra opinión, puede ser operativo responsabilizarlos de la concesión de ciertas licencias, pero no es aconsejable la delegación de la represión del ilícito urbanístico en los entes locales menores, ya que los problemas derivados en esta materia de la proximidad entre Administración y ciudadanos, de los que nos ocupamos en el apartado 3.3, se verían muy exacerbados.

### 3.2-La Generalitat

---

de la Generalitat por la que se declaran de interés general determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, cuyo contenido se vio parcialmente afectado por la STC 27/1987 de 27 de febrero. Entre otras, la Ley declaró de interés general comunitario entre otros el urbanismo, pero como se constata, en esta materia el nivel competencial asignado a las provincias es escaso. Con razón dice Antonio T. VERDÚ MIRA que la Ley 2/1983 debe entenderse derogada por el apartado segundo de la Disposición Derogatoria primera de la Ley 8/2010 en *La provincia*, págs. 269 y sig, en pág. 278, en Juan José Díez Sánchez y José Antonio Ivars Bañuls (coordinadores), *Comentarios a la Ley de régimen local de la Comunidad Valenciana*.

<sup>52</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 173 y sig.

<sup>53</sup> Sobre esta normativa, Juan José VILLALBA CASAS, *La protección de la legalidad urbanística*, en Ángel María MARINERO PERAL, Enrique SÁNCHEZ GOYANES, Francisco Javier MELGOSA ARCOS (coordinadores), *Derecho urbanístico de Castilla y León*, 2ª ed, 2005, págs. 1317 y sig.

<sup>54</sup> Sobre las entidades locales menores, Simeón GARCÍA GARCÍA, *Las entidades locales menores*, págs. 297 y sig, en Juan José Díez Sánchez y José Antonio Ivars Bañuls (coordinadores), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*; Ignacio MARTÍNEZ VILA, *Comentarios al Capítulo I del Título IV*, en Javier GIEURE LE CARESSANT (coordinador), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, págs. 299 y sig.

### ***3.2.1-La Generalitat en ejercicio de competencias propias***

Son competencias propias de la Generalitat la potestad sancionadora y la de restauración de la legalidad para las infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable según el artículo 255.1 LUV. Aunque indica la propia norma que las competencias se ejercen “en concurrencia con la municipal”, debe hablarse con mayor propiedad de una preferencia autonómica, porque especifica que, en caso de intervención de la Generalitat, el Ayuntamiento debe abstenerse de toda intervención en el asunto, y remitirle las actuaciones que hubiera, en su caso, desarrollado. Cuando las competencias se ejerciten por la Generalitat se dará también traslado de la propuesta de resolución al municipio afectado en el mismo trámite de audiencia a los imputados para que pueda alegar lo que estime oportuno<sup>55</sup>.

El artículo 255.1 LUV es una transcripción casi literal del apartado séptimo de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92; pero es importante destacar que el ámbito de competencia de la Generalitat en ambas normas no es exactamente el mismo, ya que la segunda se refiere a su actuación sobre los “actos y actividades en suelo no urbanizable regulados por esta Ley, cuya legítima realización requiera una positiva atribución y definición de uso y aprovechamiento reservada a la Comunidad Autónoma”. Por lógica, debe entenderse inaplicable esta disposición, por contradicción con la LUV, aunque su redacción es más clara que la actual y, como se verá, de mantenerse hubiera evitado algunos conflictos de interpretación.

Según el artículo 526 ROGTU, modificado por el Decreto 36/2007 de 13 de abril, la Generalitat deberá adoptar las pertinentes medidas de protección de restauración de la legalidad cuando se trate de actos de transformación, de uso y edificación del suelo, subsuelo y vuelo que vulneren la normativa urbanística y afecten al orden jurídico de interés supramunicipal, *en especial* en cuanto a lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio y a las parcelaciones urbanísticas y demás usos del suelo no urbanizable prohibidos o sujetos a

---

<sup>55</sup>Sobre esta competencia autonómica, Juan José Díez Sánchez, *La protección de la legalidad urbanística en Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1505 y sig, en pág. 1526..

autorización, cuando constituya infracción grave o muy grave. A estos efectos, cuando la Conselleria competente tenga conocimiento de que se ha realizado algún acto de uso o edificación en suelo no urbanizable que pudiera ser constitutivo de infracción grave o muy grave, esté o no sujeto a declaración de interés comunitario, requerirá al Ayuntamiento para que le informe en el plazo máximo de 10 días respecto a la existencia o no de licencia municipal. Si las obras están en ejecución, la Conselleria debe ordenar su suspensión.

Se ha indicado que la competencia de la Generalitat se refiere a las infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable; pero en lugar de limitarse a reiterar lo anterior, el nuevo contenido del 526 ROGTU plantea ciertas dudas al usar la expresión “en especial”, donde parece incluir los actos de transformación, de uso y edificación del suelo, subsuelo y vuelo que vulneren la normativa urbanística y afecten al orden jurídico de interés supramunicipal que se produzcan en el suelo urbano o urbanizable. Al respecto, debe recordarse el carácter reglamentario del ROGTU. El artículo 25.3 LBRL establece la reserva de Ley en la determinación de las competencias municipales, frente al reglamento, caracterizado en el Derecho español como instrumento de ejecución de la Ley<sup>56</sup>. Se constata por tanto que el artículo 526, más allá de su desafortunada redacción, se refiere al mecanismo de actuación de la Generalitat ante infracciones graves y muy graves en suelo no urbanizable, como por otra parte se deduce de su propio título de “Protección de la legalidad urbanística en suelo no urbanizable”<sup>57</sup>.

A continuación, el artículo 526 ROGTU contempla las obras no amparadas por licencia municipal que se encuentren en curso de ejecución o, por contra, ya terminadas. En ambos casos, prescribe la iniciación del procedimiento de restauración de la legalidad, con emisión de un requerimiento de legalización por la Conselleria a través de licencia para las actuaciones realizadas, según los artículos 223 y 224 LUV. La diferencia entre los dos radica, por lógica, en que para

---

<sup>56</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, pág 247 y sig.

<sup>57</sup> El dictamen 305/2009 del CJC de 30 de abril, al que después se hará referencia, parece entender en su Consideración cuarta que el artículo 526 ROGTU pueda ser aplicable a toda clase de suelo, aun cuando critica esta extralimitación. Por los motivos que se han explicitado, discrepamos de este criterio.



las obras en curso de ejecución, según el artículo 221 LUV, la Conselleria ordenará su inmediata paralización. De otra, según el mismo precepto, de haberse otorgado licencia municipal, si la Conselleria considera que la actuación urbanística constituye una infracción urbanística grave o muy grave, formulará el requerimiento de anulación o interpondrá recurso contencioso-administrativo en los términos del artículo 231 LUV.

Si hubiera licencia municipal, pero se advirtiera que las obras no se ajustan a ella, la Conselleria solicitará del Alcalde que lleve a cabo las actuaciones previstas en el artículo 221 LUV. Transcurrido un mes desde esa comunicación, de no haberlo ordenado el Alcalde, la Conselleria también podrá ordenar la paralización de las obras que “de modo manifiesto” no estuvieran amparadas por la licencia municipal. Es censurable esta referencia al carácter manifiesto de la irregularidad, ya que ha de ser un sosegado informe técnico el que fije la adecuación de la obra a la licencia, y no su mayor o menor impacto visual, más aun cuando no nos encontramos ante una medida cautelar inmediata, ya que esta decisión se ha de tomar, en su caso, una vez transcurrido un mes desde la comunicación en la que se advierte que las obras no se ajustan a licencia.

Cabe plantearse si en toda infracción grave o muy grave en suelo no urbanizable existe *per se* un interés supramunicipal afectado, o si por el contrario para que deban considerarse como competencia autonómica ha de haber un plus añadido, una concreta justificación de esta *supramunicipalidad* afectada en cada caso concreto. El Preámbulo de la LUV indica que “en materia de disciplina urbanística se diseña un sistema claro de distribución de competencias entre municipios y comunidad autónoma, que es plenamente respetuoso con la autonomía municipal pero que, al mismo tiempo, atribuye a la administración autonómica competencias directas en aquellos casos en que hay un evidente interés supramunicipal implicado”. En concordancia, el artículo 5.3 LUV, reconoce el respeto a la garantía institucional de la autonomía local en la intervención administrativa, de manera que la actuación de la Generalitat se centrará en los aspectos de interés supramunicipal regulados en el artículo 85 LUV, con especial atención a la ordenación del territorio o la preservación del medio ambiente. Este último precepto en su apartado 2.a) se refiere a aquellos aspectos del planeamiento

municipal donde puede la Generalitat presentar objeciones, y entre ellos está la garantía de la clasificación como suelo no urbanizable de los terrenos mercedores de ella según la LSNU y LOTPP.

El aspecto central de la cuestión es por tanto dilucidar si se considera que *toda* infracción urbanística muy grave o grave cometida en suelo no urbanizable excede del círculo de interés público exclusivamente local<sup>58</sup>. En apoyo a esta idea debe recordarse que la ordenación del suelo no urbanizable forma parte de la ordenación estructural del planeamiento, y por tanto es de aprobación definitiva autonómica a través de los planes generales según los artículos 36.1.d) en relación con 36.3 y 50 LUV, así como 105 ROGTU<sup>59</sup>. Sin embargo, anotemos que no todas las infracciones graves o muy graves vienen referidas a conductas para cuya autorización se exige la intervención autonómica, según son ejemplo las parcelaciones en suelo no urbanizable común, previstas en la Disposición Adicional segunda LSNU, las cuales de ser ilegales están descritas como infracción muy grave en el 248 LUV.

La cuestión tiene una indudable trascendencia práctica. Hagamos mención al informe de la Abogacía General de la Generalitat de 17 de octubre de 2007, sobre el conflicto entre ésta y ciertos Ayuntamientos en cuanto a la materia de disciplina urbanística y la definición y alcance del término “intereses supramunicipales”. Se motivó por la postura de algunos entes locales que ante obras no autorizadas en suelo no urbanizable, tras ordenar su paralización remitían el expediente a la Generalitat para que continuara ésta las actuaciones, y se desentendían de tan embarazosa competencia. Por tanto, más allá de los sólidos argumentos legales esgrimidos por unos y otros, puede verse como un episodio más de la disputa soterrada que se produce entre estas Administraciones en los casos de ocupaciones clandestinas del suelo, donde las Corporaciones locales tratan de remitir la resolución del conflicto a otro órgano para evitar el fuerte desgaste político que

---

<sup>58</sup> De la opinión de que en todo caso hay un interés supramunicipal, Fernando RENAUF AUBELL, *Manual...*, págs. 46 y 144.

<sup>59</sup> Sobre el suelo no urbanizable como ordenación estructural, Santiago GONZÁLEZ-VARAS-Juan Enrique SERRANO, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana*, págs. 185 y ss; César HERRERO POMBO, *La ordenación estructural en el urbanismo valenciano*, 2008, págs. 163 y sig; Fernando ROMERO SAURA, *Las determinaciones de ordenación estructural*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana...*, págs 541 y sig.

conlleva la actuación.

Considera el informe que sobre el principio de subsidiariedad, por el que debe actuar la Administración más próxima al ciudadano (artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988) habría que decantarse por dar prioridad, como regla general, a la Administración municipal, por ser la más cercana al ciudadano, sin perjuicio de que la Generalitat deba velar por la protección de los intereses supramunicipales afectados<sup>60</sup>. En interpretación del artículo 255 LUV, concluye que “si el procedimiento administrativo se inicia en sede autonómica, ésta tiene prevalencia con respecto a la instancia municipal, de tal modo que el Ayuntamiento deberá abstenerse de iniciar otro procedimiento. No obstante, la dicción literal del precepto citado se refiere únicamente al supuesto en que el expediente sancionador se inicie por la Generalitat, pero dado que la Ley le atribuye la competencia como propia también al municipio, nada impide que pueda iniciarse un procedimiento sancionador por el Ayuntamiento cuando la Generalitat no ha actuado aún”. Por todo ello, concluye, “la Generalitat puede legítimamente decidir no intervenir y dejar que el procedimiento sancionador iniciado en sede municipal continúe su tramitación, con pleno respeto a la autonomía municipal, estando el Ayuntamiento en este caso obligado a continuar con dicha tramitación por ser su competencia irrenunciable según los artículos 12 LRJ-PAC y 220 LUV, sin perjuicio de que la Administración autonómica esté informada del expediente, en el marco de la colaboración interadministrativa con el fin de velar por la protección de los intereses supramunicipales afectados”.

A continuación, define el “interés supramunicipal” como un concepto jurídico indeterminado, a fijar en cada caso concreto, referido a todo aquello que excede del interés estrictamente municipal, es decir, del ámbito territorial de un municipio o que refiriéndose a un solo municipio tenga implicaciones para el resto del territorio. Expresamente incluye entre las determinaciones de la ordenación estructural las de la ordenación del suelo no urbanizable y los criterios y

---

<sup>60</sup> Sobre el principio de subsidiariedad, entre otros, Juan José Díez Sánchez y Rubén Martínez Gutiérrez, *Relaciones comunes entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales*, págs. 611 y sig, en págs. 627 y sig, en Juan José Díez Sánchez y José Antonio Ivars Bañuls (coordinadores), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*.

directrices para la ordenación del territorio previstos en la LOTPP. Como correlato de ello, concluye que no todas las actuaciones en suelo no urbanizable afectan al interés supramunicipal, y va a ser la Generalitat la que determine si este supuesto se produce.

Se constata de todo lo anterior que, actuando con fundamentados aunque en ocasiones discutibles razonamientos, el propósito del informe es blindar a la Generalitat ante el envío masivo de expedientes por los Ayuntamientos. No puede compartirse su criterio cuando indica que la dicción literal de artículo 255 LUV se refiere únicamente al supuesto de que el expediente sancionador se inicie por la Generalitat, y no cuando las actuaciones las inicie el municipio. Nada dice la LUV al respecto, que por el contrario sí preceptúa en estos casos la preferencia autonómica.

A igual postura llega el CJC en su dictamen 305/2009 de 30 de abril, que a semejanza del anterior informe de la Abogacía de la Generalitat parte de la base de no asimilar toda actuación en suelo no urbanizable con un interés supramunicipal. Se fundamenta en el artículo 222 LUV, por el que cuando se estén realizando obras, actos de uso del suelo o actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable la Conselleria competente en materia de urbanismo dispondrá la suspensión inmediata de dichas obras, actos de uso del suelo o actuaciones en curso “sin autorización urbanística autonómica, cuando ésta sea preceptiva”, lo que en opinión del CJC resalta la presencia de intereses públicos de carácter e índole autonómica, si se quiere intereses públicos supralocales. Sin embargo, continúa el CJC, dicha reacción no podrá acordarse en todo caso y ante todos los supuestos, puesto que la Conselleria competente en materia de urbanismo no podrá acordar la medida cautelar de suspensión inmediata cuando las obras, actos o actuación en curso estén cubiertos o amparados por una previa decisión municipal, licencia u orden de ejecución, supuesto en el cual la Administración autonómica tendrá que impugnar el acto o licencia municipal, previo requerimiento de anulación o interponiendo recurso contencioso-administrativo<sup>61</sup>. No obstante, siguiendo al CJC,

---

<sup>61</sup> Aun cuando no se explica en el dictamen 305/2009, debe aclararse existen supuestos en los que se exige licencia municipal precedida de un informe favorable de la Generalitat. Entre otros, en el artículo 30 LSNU.

como excepción, aunque las actuaciones urbanísticas en curso de ejecución estén amparadas por un acto legitimador dictado en sede municipal, la Administración urbanística autonómica “sí podrá acordar la inmediata suspensión de la actuación amparada por una autorización municipal, cuando afecte e incida negativamente en el dominio público autonómico, como son los casos en los que la actuación urbanística "ponga en peligro la integridad de espacios naturales protegidos o bienes de interés cultural", lo que demuestra otra vez que el presupuesto habilitante o la legitimación de la Administración urbanística autonómica viene condicionada por la presencia de intereses públicos supralocales”<sup>62</sup>.

Por consiguiente, alcanza la conclusión de que la protección y garantía de la legalidad urbanística normalmente es competencia municipal propia, si bien en suelo no urbanizable también podrá actuar el órgano autonómico competente, como competencia propia, siempre y cuando concurren todos los presupuestos de hecho habilitantes del artículo 222 de la LUV y se hallen presentes o involucrados "intereses públicos supralocales" o, si se quiere, autonómicos. De esta forma, asimila de manera clara los intereses autonómicos con aquellos supuestos para los que la LSNU contempla un sistema de doble control autonómico y municipal –de hecho, el criterio de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92-, pero además, en última instancia, al igual que el informe de la Abogacía de la Generalitat, pese a considerar el interés supramunicipal como un concepto jurídico indeterminado, más bien acaba dejando un margen de discrecionalidad a la Administración autonómica al concluir de forma muy genérica que “la valoración y apreciación de cuando concurren evidentes intereses públicos de carácter supralocal, corresponde a la propia Administración autonómica, ya que a ella compete en primer término su salvaguarda y protección”.

Discrepamos del criterio mantenido en los dos dictámenes. En nuestra opinión, de la propia dicción literal del artículo 255 LUV se desprende en el suelo

---

<sup>62</sup> Creemos que debió especificar el dictamen 305/2009 que no necesariamente los espacios naturales protegidos o los bienes de interés cultural forman parte del dominio público, ya que también pueden ser propiedad de particulares.

no urbanizable *siempre* puede la Generalitat intervenir<sup>63</sup>. Generaba menor confusión la anterior Disposición Adicional tercera de la LSNU/92, que de forma clara acotaba la actuación autonómica a los supuestos cuya autorización exigía un doble control, autonómico y local. Además, no puede más que criticarse la diferente postura, prácticamente antípoda, que se observa entre el informe anterior y la actuación de la Generalitat en el municipio de Catral a finales del 2006, según se desarrolla en el apartado 3.2.3 de este capítulo. Cuestión distinta es que en la Generalitat no pueda, por una simple cuestión de operatividad, para evitar su bloqueo, asumir en todo caso la tramitación de los procedimientos en suelo no urbanizable siempre que fluya la incomodidad en las dependencias municipales. Por tanto, proponemos la modificación del artículo 255 LUV, para acometer una redacción que podría perfectamente ser la prevista en la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92.

Por último, se ha de indicar que el legislador autonómico se hace eco de la jurisprudencia constitucional que en defensa de la autonomía local no permite con carácter general la posibilidad de suspensión de actos locales, salvo el concreto supuesto del artículo 67 LBRL<sup>64</sup>. Así, el TC ha cercenado las pretensiones de diversas comunidades autónomas de atribuirse esta facultad, según doctrina plasmada, entre otras, por la STC 27/1987 de 27 de febrero, que declaró anticonstitucional, en este aspecto, la Ley 2/1983 de 4 de octubre, de la Generalitat, por la que se declaran de interés general para la Comunidad

---

<sup>63</sup> Además, no compartimos el criterio del dictamen 305/2009 cuando viene a distinguir entre la competencia para las medidas sancionadoras y de restauración de la legalidad y concluye que para aquellas infracciones que tuvieran la calificación de leves el procedimiento para la imposición de la sanción correspondiente será competencia de la Administración municipal, pero si la infracción de que se trate tuviera la consideración de grave o muy grave, la competencia para su depuración y sanción corresponderá a la Administración autonómica. De los artículos 253.2 y 255.2 LUV se desprende la conexión en la misma Administración el ejercicio de ambas competencias.

<sup>64</sup> Entre otros, sobre esta jurisprudencia, Margarita BELADIEZ ROJO, *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, RAP, núm. 138, 1995, págs. 143 y sig, en págs. 165 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO-José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina urbanística*, Documentación Administrativa, núms. 282-283, 2009, págs. 291 y sig, en págs. 299 y sig; Marta LORA-TAMAYO, *Autonomía local y poder autonómico de sustitución. Comentarios a la STC 11/1999 de 11 de febrero y aplicabilidad a otros preceptos de normativas autonómicas*, RDUMA, núm. 173, 1999, págs. 93 y sig; Julio César TEJEDOR BIELSA, *La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 259, 1993, págs. 547 y sig.

Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales<sup>65</sup>. La concreta aplicación de esta doctrina al supuesto previsto en el artículo 222.3 LUV se tratará en el apartado 2.5 del capítulo II.

### ***3.2.2-La Generalitat por sustitución***

Se ha criticado por algunos autores la generalización de las técnicas de subrogación prevista en las últimas normas urbanísticas autonómicas, en desarrollo del artículo 60 LBRL<sup>66</sup>; en cambio, aun con larga tradición municipalista, MARTÍN MATEO, expresa serias dudas sobre un reforzamiento del principio de autonomía local, al que califica como “dogma matizable”, y considera imprescindible en la actual situación del municipio valenciano someter la gestión municipal en materia urbanística a mayores controles<sup>67</sup>.

Según este precepto, cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración estatal o autonómica y cuya cobertura económica estuviera legal o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuera necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Otros preceptos declarados anticonstitucionales con esta doctrina son los artículos 2.3 de la Ley 4/1984 de Madrid de 10 de febrero, de disciplina urbanística y 2.2 de la Ley 3/1985 de 29 de julio de Canarias, de Medidas urgentes en materia de urbanismo y de protección de la naturaleza. Sobre las leyes autonómicas de coordinación, María Amparo GRIFO BENEDICTO, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, págs. 191 y sig.

<sup>66</sup> Entre otros, Pedro Mateo GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Algunas reflexiones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el Derecho Urbanístico español*, RDUMA, 2005, núm. 217, págs 11 y sig; Francisco LLISSET BORRELL *La competencia urbanística de los Ayuntamientos*, RDUMA, 2006, núm. 225, págs 253 y sig.

<sup>67</sup> Ramón MARTÍN MATEO, *La gallina de los huevos de cemento*, 2007, págs 240 y sig.

<sup>68</sup> Al respecto, entre otros, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 501 y sig; Martín BASSOLS COMA, *Los problemas de la subrogación urbanística: su especial*

La Generalitat, siguiendo el artículo 254 LUV, tiene la obligación de comunicar al Ayuntamiento las actuaciones respecto de las cuales le corresponde la adopción de medidas como competencia propia, así como la de actuar por sustitución a través del artículo 60 LBRL en caso de inactividad o negligencia de aquél en el ejercicio de sus competencias propias. Para la procedencia de la sustitución la infracción ha de ser grave y manifiesta, además de existir específicos intereses supralocales afectados.

Similar regulación se contiene en el apartado 6 de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92, el cual añade que el requisito de la cobertura económica debe entenderse cumplido en todo caso, dada la naturaleza de la actividad sustituida. Con ello, viene a plasmarse la innecesariedad de una previsión presupuestaria específica para poder ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística, al ser bastante la genérica de los gastos de personal e instalaciones de los órganos investidos con la correspondiente competencia<sup>69</sup>. A continuación, la misma norma, en la línea del artículo 238.4 LUV, indica que la notificación al infractor de la incoación del expediente de sustitución interrumpirá el plazo de prescripción de la infracción. Además, aclara la posibilidad de encomendar la realización de la actividad objeto de sustitución a la Diputación Provincial. Es éste, en nuestra opinión, de acuerdo con lo que hemos visto, un apartado de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92 del que puede predicarse su vigencia.

---

*consideración en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares*, RDUMA, núm. 12, 1969, págs. 13 y sig, donde se trata también la figura con carácter general; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 156 y sig; Jesús María CHAMORRO GONZÁLEZ, *Disciplina urbanística en la legislación urbanística del Principado de Asturias: algunas cuestiones controvertidas*, *Práctica Urbanística*, núm. 81, 2009, págs. 20 y sig, en págs. 23 y sig; Eva DESDENTADO DAROCA, *El control de la legalidad urbanística, ¿qué legalidad?*, en el colectivo *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto básico del empleado público*, 2009, págs.73 y sig, en págs. 99 y sig; María Amparo GRIFO BENEDICTO, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, págs. 262 y sig; Marta LORA-TAMAYO, *Autonomía local y poder autonómico de sustitución. Comentarios a la STC 11/1999 de 11 de febrero y aplicabilidad a otros preceptos de normativas autonómicas*; Julio César TEJEDOR BIELSA, *La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica*; Patricia VALCÁRCEL FERNÁNDEZ-Carlos PÉREZ RAMOS, *Disciplina urbanística. Resoluciones jurisdiccionales relevantes en el año 2007*, RDUMA, núm. 246, 2008, págs. 63 y sig, en pág. 69 y sig.

<sup>69</sup> María Dolores REGO BLANCO, *Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso interadministrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 300-301, 2006, págs. 541 y sig, en pág. 545.



La innecesaria de previsión presupuestaria requiere de alguna matización. Por supuesto, como se encargan de especificar los artículos 227.1 y 228.1.b) LUV, la restauración de la legalidad se realiza a costa del interesado y nunca de los fondos públicos; de la misma manera, el artículo 98.3 LRJ-PAC fija como carga del obligado la del pago de los gastos, daños y perjuicios; pero fijémonos que el artículo 98.4 LRJ-PAC no obliga a la Administración a emitir una liquidación provisional antes de la ejecución, la cual es imprescindible para disponer de la financiación previa precisa para llevar ésta a cabo. En ocasiones, por diversos motivos, la Administración no puede esperar que a través de los frondosos procedimientos recaudatorios se logre la financiación necesaria para la restauración, proveniente de los fondos del interesado -si es que, tras largo periplo, se llegan a obtener, añadiríamos. En este caso se ha de detraer del presupuesto de la Administración actuante la consignación económica para el pago de los gastos derivados de los distintos intervinientes en la restauración, cuya selección se ha de regir por la normativa de contratación administrativa<sup>70</sup>. Todo ello con independencia de que con posterioridad, a través de la correspondiente liquidación, se traten de cobrar al interesado los gastos efectuados.

Bajo la vigencia de la LS/76 se suscitó una confrontación de criterios entre el TSJCV y el TS, cuando éste último casó diversas sentencias del primero sobre la subrogación. El TSJCV mantenía que la intervención de la Generalitat en la disciplina urbanística debía hacerse mediante la subrogación competencial una vez evidenciada la pasividad municipal tras un previo requerimiento, motivo por el cual, ante la ausencia de éste, anuló diversos acuerdos autonómicos de restauración de la legalidad. Sin embargo, el TS consideró en varias sentencias, entre otras las de 24 de octubre de 2002, recurso 10423/1998, 5 de julio de 2003, recurso 7158/2000, y de 22 de enero de 2007, recurso 4333/2002, todas ellas de la Sección 5ª, que para el ejercicio por la Generalitat de esta potestad no era exigible

---

<sup>70</sup> El artículo 109.3 LCSP, dispone que en el expediente de contratación deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso. Sobre el cumplimiento de normativa de contratación administrativa en ejecución subsidiaria de actos administrativos, Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *La ejecución subsidiaria en materia de urbanismo*, RDUMA, núm. 164, 1998, págs. 29 y sig; Jesús GONZÁLEZ PEREZ, *Manual de procedimiento administrativo*, 2000, pág. 612.

un requerimiento previo al Alcalde. Pese a dar el artículo 184 LS/76 un carácter prevalente a la actuación del Ayuntamiento, si éste no actuaba, podía intervenir la Generalitat sin previa intimación, al ser también, según esa norma, una competencia propia suya. Ésta era también la idea mantenida por GÓMEZ-FERRER para quien la Disposición Adicional tercera no contemplaba un supuesto de sustitución de los previstos en el artículo 60 LBRL, porque la competencia en urbanismo es concurrente entre la Generalitat y el Ayuntamiento, mientras que la sustitución se prevé para ocupar el lugar de éste en sus competencias propias<sup>71</sup>.

En la actualidad, con la LUV, no se suscita tal disputa porque ante las infracciones graves y muy graves en suelo no urbanizable, si interviene la Generalitat su artículo 255 LUV preceptúa que el Ayuntamiento debe abstenerse, sin que sea necesario ningún requerimiento previo para la actuación autonómica; por el contrario, sí hará falta éste cuando el municipio ejerza sus competencias propias, que será en los demás casos, donde antes de actuar la Generalitat por sustitución necesariamente se debe dar al ente local la oportunidad de reaccionar<sup>72</sup>.

Por último, según el 44 LS/08, como antes el 300 LS/92, los actos decisivos que se adopten por órganos autonómicos por subrogación de la competencia municipal se considerarán como actos del Ayuntamiento titular de la competencia, pero a los solos efectos de los recursos admisibles. Por ello hay que entender que tales actos se entenderán dictados por la Administración autonómica y se rigen por tanto por su régimen propio a todos los demás efectos, en especial en lo referente a la revisión de oficio y la declaración de lesividad<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Protección de la legalidad y convenios urbanísticos*, en el colectivo *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable. Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, 1995, págs. 125 y sig.

<sup>72</sup> Por todo lo anterior, inducía a confusión el artículo 522 ROGTU, derogado por Decreto 36/2007, que marcaba las pautas de actuación de la Generalitat ante una infracción, también en suelo no urbanizable, que tuviera un interés supramunicipal. Su redacción daba a entender que en todo caso con carácter previo al ejercicio por la Generalitat de sus competencias propias por infracciones graves y muy graves en suelo no urbanizable debía ejercitarse un requerimiento. Pero ello no lo imponía el artículo 255 LUV y así lo entendió la Resolución de la Secretaría Autonómica de Territorio y Medio Ambiente sobre Catral que no hacía referencia a requerimiento previo.

### ***3.2.3- Un ejemplo de actuación de la Generalitat en ejercicio de competencias propias en suelo no urbanizable: el municipio de Catral***

Dentro del análisis de las competencias propias de la Generalitat en suelo no urbanizable, es destacable la Resolución de la Secretaría Autonómica de Territorio y Medio Ambiente de 3 de octubre de 2006, relativa al Ayuntamiento de Catral, tanto por la resonancia mediática conseguida en su momento<sup>74</sup>, como –en lo que aquí nos interesa– por tratarse, hasta donde conocemos, de un criterio de aplicación de la LUV inusitado, sin precedentes, y que tampoco ha servido de modelo a posteriores prácticas<sup>75</sup>.

Aun cuando en la conciencia popular ambos casos llegaron aquellos días a confundirse, desde el punto de vista legal es distinto este supuesto a los hechos acontecidos en el Ayuntamiento de Marbella. En la localidad de la Costa del Sol se produjo la disolución de la Corporación a través del Real Decreto 421/2006 de 7 de abril<sup>76</sup>; con carácter previo el Gobierno andaluz le había retirado ciertas competencias urbanísticas en los términos del artículo 31.4 de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, en redacción dada por la Ley 13/2005 de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo. Según éste, en los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de

---

<sup>73</sup> Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Artículos 42-50*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, pág. 1087 y sig., en pág. 1101.

<sup>74</sup> Al respecto, Antonio MONTIEL MÁRQUEZ resalta que la Resolución se dictara justamente la víspera del debate de la moción de censura del PSPV-PSOE al presidente de la Generalitat el 4 de octubre de 2006, en *El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas*, en José Manuel NAREDO y Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, pág. 148.

<sup>75</sup> Agradezco la ayuda prestada, imprescindible para la redacción de este apartado, a quien fuera en aquel momento secretario del Ayuntamiento de Catral, D. Gregorio Piñero.

<sup>76</sup> Sobre la disolución de entidades locales, María Amparo GRIFO BENEDICTO, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, págs. 275 y sig.; Joan Lluís PÉREZ FRANCESH, *Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistemática. Aproximación al “Caso Marbella” y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 305, 2007, págs. 299 y sig.

Andalucía, el Consejo de Gobierno, con audiencia al municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y previo informe favorable del Parlamento de Andalucía, podrá atribuir a la Consejería competente en estas materias el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios. En términos parecidos se expresa el artículo 63.bis de la Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid, modificada por Ley 3/2007 de 26 de julio.

En cambio, en Catral no se ha producido ni una disolución de la Corporación ni -al menos en el plano formal- una retirada de las competencias urbanísticas del Ayuntamiento, ya que la Resolución de 3 de octubre se presenta como un mero ejercicio por parte de la Generalitat de sus competencias propias en suelo no urbanizable, en cuyo ámbito tiene una titularidad prioritaria. En la parte dispositiva de la Resolución de la Secretaría Autonómica se decide:

“Asumir en exclusiva las competencias propias de la Generalitat Valenciana en materia de disciplina urbanística, en el marco del artículo 255 de la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, ordenando al Ayuntamiento de Catral que, en cumplimiento de lo establecido en el citado precepto, se abstenga de intervenir en esta materia en el ámbito establecido en la presente Resolución en base a los antecedentes y fundamentos expuestos y a partir del momento de la recepción de la presente comunicación”

Además de advertir de la situación al Ministerio Fiscal, la Resolución inicia actuaciones previas con objeto de determinar los hechos susceptibles de incoación de procedimiento sancionador, requiere al Ayuntamiento para que remita las licencias concedidas y expedientes de infracción urbanística tramitados y solicita a la Policía Autonómica que se efectúen labores de apoyo a la Inspección del Servicio Territorial de Planificación y Ordenación Territorial de Alicante. Un Anexo de la Resolución delimitando las zonas donde se aplicaba la medida se aportó poco después por la Generalitat.

La Conselleria justifica su actuación en la importante proliferación de edificaciones en suelo no urbanizable llevadas a cabo en el municipio al margen de toda regulación. Para ello se basa en un informe del Área de Inspección de la Consellería, un listado elaborado por la mercantil Aquagest Levante S.A. de usuarios contratados de agua potable previo acuerdo de autorización adoptado por

la Junta de Gobierno Local, así como una serie de ortofotos de la Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial que evidencian un incremento en tres años de más del triple de la superficie ocupada de suelo no urbanizable.

Es remarcable que no se solicitara al Ayuntamiento con carácter previo por parte de la Generalitat la remisión de información, cuando el artículo 56.2 LBRL la faculta para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, con el fin de comprobar la efectividad en su aplicación de la ley, e incluso podía solicitar la exhibición de expedientes y la emisión de informes; no obstante, estos trámites no son preceptivos y por tanto su ausencia no quebranta las reglas del procedimiento. De esta manera, el primer acto realizado por la Generalitat fue la Resolución de 3 de octubre de 2006, donde tras requerir la abstención municipal, se ordena al Ayuntamiento que remita a la Conselleria todas las actuaciones de infracciones urbanísticas practicadas, que hasta ese momento desconocía respecto a cada caso en concreto.

El Ayuntamiento de Catral, a través de un posterior requerimiento de anulación de 2 de noviembre de 2006, en resumen, mantuvo que se había vulnerado la autonomía municipal con la asunción en bloque de la competencia, y que debió realizarse un requerimiento previo por parte de la Generalitat, ya que, a su criterio, el artículo 255 LUV era un supuesto específico de subrogación competencial. También reflexionó sobre el supuesto de hecho al que el artículo 255 LUV anuda el deber de abstención del Ayuntamiento, constituido por la efectiva iniciación por la Generalitat del ejercicio de sus competencias para sancionar infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable. En su opinión, sólo podía entenderse ejercitada la competencia autonómica cuando se incoa el procedimiento sancionador por la Generalitat, momento en que surge el deber municipal de abstención. La Secretaria Autonómica a 11 de diciembre de 2006 desestimó el requerimiento.

La Sección 1ª del TSJCV, recurso 01/1175/06, en auto de 23 de marzo de 2007, no admitió la suspensión de la Resolución:

“A priori y con la cautela que exige el estar resolviendo sobre una medida de suspensión, el art.255 [de la LUV] no exige el requerimiento previo; y aparece

justificado que la Generalitat asuma en exclusiva su potestad en materia de disciplina urbanística, ante la inactividad del Ayuntamiento de Catral que toleró una proliferación de edificaciones en suelo no urbanizable de su término municipal, que determinó una serie de núcleos habitados; y que se limitó a ejercer una potestad sancionadora carente por completo de trascendencia reparadora; se limitó solo a incoar expedientes sancionadores, sin iniciar procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística, con el consiguiente riesgo de prescripción del derecho de la Administración para ejercer la potestad restauradora; siendo precisamente en esa potestad de restauración de la legalidad urbanística donde la Generalitat está poniendo el énfasis, dada la absoluta inanición municipal”

El estado de la cuestión a finales de 2008 puede verse en la respuesta dada en las Cortes Valencianas el 22 de octubre de ese año por el conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, José Ramón García Antón, a las preguntas de la diputada María Dolores Gay Bódalo, donde se indicaba que hasta la fecha se habían tramitado 642 expedientes de restauración de la legalidad urbanística en el término municipal de Catral, los cuales afectaban a un total de 789 viviendas, que se encontraban en varias fases del procedimiento y añadía – repárese en nuestro subrayado- que “la solución que haga posible la *devolución de las competencias intervenidas* en el Ayuntamiento de Catral debe plantearse en el marco del nuevo plan general de Catral, cuyo concierto previo está tramitando la Conselleria”<sup>77</sup>.

Con posterioridad, el 8 de julio de 2009, el Pleno del Ayuntamiento de ese municipio ha aprobado un convenio de colaboración entre éste y la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, según su tenor literal, para la determinación y el ejercicio de actuaciones coordinadas con la finalidad de lograr una solución eficaz al problema ocasionado por la masiva proliferación de viviendas ilegales. Cita un total de seiscientos sesenta y cinco expedientes de restauración de la legalidad tramitados por la Conselleria, situados en distintas fases procedimentales, habiendo concluido ciento veintiuno en los que han sido dictadas órdenes de demolición que afectan a más de doscientas veintiséis viviendas.

---

<sup>77</sup> *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*, número 124 de 6 de febrer de 2009.

El convenio conlleva la vuelta a la normalidad en la relación entre ambas Administraciones, ya que según se describe, por una parte, el Ayuntamiento se compromete a la tramitación de un nuevo plan general, entre cuyos objetivos estará la “solución legal al problema ocasionado ante la extraordinaria proliferación de viviendas ilegales”, tramitar y resolver los procedimientos sancionadores posteriores a los de restauración que se vienen tramitando por la Generalitat, así como iniciar y resolver los nuevos expedientes de restauración de la legalidad y sancionadores; por otra, la Generalitat va a finalizar los expedientes de restauración de la legalidad urbanística ya iniciados.

No podemos más que realizar una valoración muy crítica de todo el episodio. Es muy censurable que el Ayuntamiento no cercenara la desbordante proliferación de la vivienda irregular, y esta situación previa viene a impedirle una defensa decidida de su postura frente a la actuación autonómica, más allá de las disquisiciones que sobre la correcta aplicación del artículo 255 LUV se hacen a continuación<sup>78</sup>. De otra, cuando el convenio entre Ayuntamiento y Generalitat habla de una “solución legal al problema ocasionado ante la extraordinaria proliferación de viviendas ilegales”, parece albergar la idea no tanto de una enérgica restauración de la legalidad, sino más bien la de una más o menos explícita aceptación del *status quo* por legalización de todas o parte de las construcciones.

Sobre la exigencia de requerimiento previo que planteó el Ayuntamiento de Catral, se constata que el artículo 255 LUV, para este supuesto específico, no lo contempla. Es más, el artículo 254 LUV está previsto para las competencias municipales que se ejercen de forma negligente; en cambio el 255 es aplicable para las específicas competencias autonómicas sobre infracciones graves y muy graves

---

<sup>78</sup> Escribe Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “la objetividad requiere alejamiento, distanciamiento, y el Derecho Administrativo constituye el entorno en que vivimos, nuestra propia realidad vital y social, que nos condiciona de un modo u otro. En tales circunstancias, la neutralidad constituye bien una pretensión infantil, utópica, bien una falacia hipócrita que no tiene otra finalidad que la de esquivar críticas incómodas. Nos guste o no, desde un punto de vista subjetivo las construcciones jurídico-administrativas no son monolitos inertes: todos – inevitablemente, todos- proyectamos sobre ellas nuestras neurosis, nuestras frustraciones y sublimaciones”, en *La génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, 2006, pág 28.

en suelo no urbanizable. Ésta es también la postura que se explicitó por el TSJCV en el auto que se ha citado.

Debemos rechazar la idea defendida por el Ayuntamiento de Catral de que sólo podía entenderse ejercitada la competencia autonómica cuando se iniciara el procedimiento sancionador por la Generalitat. En efecto, el artículo 255 LUV habla de que “iniciado por la Generalitat en estos supuestos el ejercicio de sus competencias” para sancionar infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable, el municipio debe abstenerse; pero no debe extraerse necesariamente la idea contraria, es decir, que si se iniciara por el Ayuntamiento, la Generalitat no puede actuar. Debe recordarse el carácter prevalente de la actuación autonómica en este ámbito, por los concretos intereses supramunicipales afectados.

Con ello, no estamos considerando correcta la actuación de la Generalitat. Como se ha indicado, mandó al Ayuntamiento de Catral inhibirse en cuanto a la persecución de infracciones graves y muy graves en una porción de suelo no urbanizable que determinaba; pero la Resolución no se refiere a uno, diez o cien casos concretos que puedan haberse detectado en el suelo no urbanizable de Catral, sino a todos los casos presentes y futuros, que la Generalitat en ese momento desconoce, más allá de un análisis estimativo por un informe genérico de los inspectores, listado de usuarios contratados de agua y ortofotos.

La clave de bóveda sobre la que sostiene la Generalitat su actuación reside en la equiparación entre su ejercicio preferente de la acción de restauración de la legalidad en uno o varios casos previsto en el artículo 255 LUV –parejo a la consiguiente inhibición del Ayuntamiento- con la actuación contemplada en la Resolución de la Secretaría Autonómica de Territorio y Medio Ambiente de 3 de octubre de 2006. En ella, *se mandó al Ayuntamiento de Catral la inhibición no de una o varias infracciones concretas, sino de toda intervención sobre un territorio*, antes de que se iniciara por la Generalitat el ejercicio de ninguna acción de restauración de la legalidad, ni conocer las actuaciones concretas realizadas por el Ayuntamiento.

Es decir, en la Resolución de forma genérica se asumen las competencias sancionadoras y de restauración de la legalidad sobre todo un territorio. Ahí,



ciertamente, según los antecedentes indicados, hay infracciones muy graves o graves, pero también leves -cuya competencia no ha dejado de ser municipal- así como terrenos donde no se han producido actuaciones irregulares. La legalidad de esta vocación de generalidad de la Generalitat -permítase el juego de palabras-, que arrastra incluso a las posibles infracciones futuras, es el punto más problemático de la actuación autonómica, ya que en la redacción del artículo 255 LUV no se contempla una abstracta asunción de competencias, con la correlativa abstención de actuación municipal, sobre todo un territorio y toda clase de infracciones. Por este motivo, en nuestra opinión, hubo una extralimitación en la actuación de la Generalitat en cuanto al marco configurado en el artículo 255 LUV.

De hecho, podía la Generalitat haber actuado con sometimiento a este precepto sólo con reclamar al Ayuntamiento de Catral información de los -al parecer, escasos- expedientes relativos a infracciones graves y muy graves incluidos en el territorio disputado y con posterioridad, una vez conocidos e individualizados, requerir al Ayuntamiento su abstención en cuanto a éstos para tramitarlos en ejercicio de su competencia preferente. Ello no hubiera impedido al Ayuntamiento continuar su trabajo respecto a las infracciones leves, o incluso sobre las graves y muy graves descubiertas o realizadas después; para éstas, la Generalitat podría haber reclamado de nuevo su preeminencia, o incluso iniciar *ex novo* actuaciones de descubrirlas. Todo lo anterior no implica, no obstante, que rechacemos la posibilidad de nuevas medidas legislativas que impliquen un mayor peso autonómico en la restauración de la legalidad, incluso algunas con carácter excepcional. Podía haber sido perfectamente viable una actuación como la desarrollada en Catral siempre que la LUV hubiera contenido una previsión similar a la del artículo 31 de la ley andaluza o 63 bis de la madrileña, antes citadas, si bien enfocada no a la competencia planificadora sino a la disciplinaria.

### **3.3-La alteración de la distribución de competencias administrativas para la mejora de la persecución del ilícito urbanístico**

En la doctrina ha sido insistente la reprobación a la Administración por el escaso cumplimiento de la disciplina urbanística en España. En el apartado 2.1 de

este capítulo se ha podido leer que de esta situación ya se hacía eco la Exposición de Motivos de la LS/76 para justificar la mejora de los mecanismos de reacción, cuya mejor plasmación fue el posterior RDU en 1978. En aquellos momentos Tomás-Ramón FERNÁNDEZ hablaba de la “indisciplina” urbanística, como una de las lacras de nuestro Derecho urbanístico<sup>79</sup>.

Tampoco puede pensarse que la situación no ha avanzado con el paso de los años. No poco ha tenido que ver el recurso –o la amenaza de recurso– a la vía penal por parte de interesados o el propio Ministerio Fiscal, según se estudiará en el capítulo siguiente. A pesar de ello, no podemos dejar de suscribir las palabras de BAÑO LEÓN, de que “los hechos tozudos muestran que el fenómeno generalizado de la indisciplina urbanística está lejos de haberse erradicado. Mejoras indudablemente ha habido, sobre todo en aquellas Comunidades autónomas donde es elevada la conciencia social respecto de la importancia de un buen orden urbanístico, que es tanto como decir ambiental...Porque si bien es cierto que la mentalidad social sobre la irrelevancia de la infracción urbanística es la principal causa del fracaso del sistema, no puede relegarse al olvido los que podemos llevar “doble moral” de muchas de nuestras instituciones responsables de la aplicación del derecho. Desde luego, nuestras Administraciones Públicas que por intereses inconfesables o por simple cálculo electoral han tolerado situaciones de indisciplina intolerables...Pero tampoco hay que echar en saco roto la práctica del orden contencioso.administrativo que no siempre ha estado atenta a una defensa activa de la legalidad”<sup>80</sup>. Recientemente, una sentencia de la Sala 1ª del TS, Sección 1ª, recurso 1539/2009, donde se condena por obras ilegales al Alcalde de Andratx, califica la situación urbanística de España de “desastrosa”, una de cuyas causas es “la inoperancia de la disciplina urbanística”<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Presupuestos de eficacia de la disciplina urbanística*; del mismo autor, *Manual...*, pág. 235.

<sup>80</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 492.

<sup>81</sup> Sobre la misma, Antonio Manuel JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *El juez penal y el control de la Administración: notas sobre la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009, asunto Andratx*, en Francisco López Menudo (coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, 2011, págs. 689 y sig; en un registro más divulgativo, David BLANQUER CRIADO, *En la disciplina urbanística, como en el siete y medio, tan malo es llegar como pasarse*, en El Notario del

¿Pasa la solución del problema por la retirada de todas o parte de las competencias en restauración de la legalidad y sanción a los Ayuntamientos? Es ésta propugnada por diversos autores, y a buen seguro sería aplaudida por responsables municipales un tanto hartos de tan engorrosa tarea<sup>82</sup>. Así BLANQUER CRIADO afirma que “la estatua de don Tancredo se erige en el patio de la casa consistorial de la mayoría de los ayuntamientos de España”, y no podemos más que hacer nuestras las palabras de este autor, para quien “los alcaldes y concejales de urbanismo tienen miedo no sólo del coste electoral de medidas impopulares, sino también al coste de las represalias sociales o familiares que podrían adoptar sus convecinos en el caso de ser efectivamente sancionados”<sup>83</sup>.

De la misma manera, asiste la razón a BAÑO LEÓN al plasmar que “cuando durante más de un siglo la urbanización o parcelación ilegales ha sido la regla general, es sociológicamente imposible que una Administración tan cercana al vecino pueda hacer cumplir la ley...No puede pedirse a los alcaldes comportamientos propios de héroes. Sólo una Administración más lejana puede hacer efectivo el imperio de la ley urbanística, mientras cambia la mentalidad social imperante en muchos de nuestros pueblos y ciudades”<sup>84</sup>.

Por este motivo, el autor propone que en los municipios cuyos habitantes no excedan de cierto número de habitantes, que podría ser cincuenta mil habitantes, la competencia se atribuya a otras Administraciones, como la Comunidad Autónoma o la Diputación; incluso, plantea la posibilidad de creación de agencias

---

siglo XXI, enero-febrero 2010, págs. 38 y sig. Ambos critican que la sentencia *obiter dicta* justifique la búsqueda de soluciones en el Derecho penal ante la inoperancia administrativa, ya que ésta no es motivo para que se haga una interpretación expansiva del Derecho Penal.

<sup>82</sup> En entrevista en *El País-Comunidad Valenciana* de 14 de febrero de 2010, Joaquín BAÑOS, Fiscal coordinador de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, calcula en 4500 las viviendas levantadas fuera de la ley. Manifiesta que “lo que los alcaldes suelen alegar es que no van a denunciar al vecino al que conocen y con el que conviven. Lo que subyace, en mi opinión, es que los alcaldes quieren volver a ganar las elecciones. Derribar es una medida, una actuación, impopular. No quieren arriesgarse a perder estos votos...Habría que quitarles las competencias y dárselas a las comunidades autónomas. El sistema está viciado de raíz. Cuando el órgano decisorio depende del afectado por esa decisión, el sistema no puede funcionar”

<sup>83</sup> David BLANQUER CRIADO, *En la disciplina urbanística, como en el siete y medio...* págs. 39 y sig.

<sup>84</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 497 y sig.

independientes encargadas de esta tarea<sup>85</sup>. La idea de estos entes, a semejanza de los previstos en la legislación de Galicia y Canarias, lleva siendo defendida desde años atrás por RENAU FAUBELL, con el propósito de alejar a los municipios que así lo desearan de la gestión de esta competencia<sup>86</sup>, así como en fecha reciente por BLANQUER CRIADO<sup>87</sup>.

Destaca BAÑO LEÓN que la Comunidad Autónoma puede atribuir de muy diferente modo las competencias urbanísticas a las corporaciones locales y discriminar esta atribución en razón de habitantes o según la clase de suelo de que se trate, ya que la STC 240/2006 ha declarado que la CE no obliga a atribuir a los municipios concretas competencias decisorias en ámbitos que la LBRL considera propios de los intereses municipales<sup>88</sup>. Basta con que se asegure su participación en los procedimientos correspondientes.

Sin oponernos frontalmente a estas ideas, discrepamos de ellas. Es conveniente y loable que en un mapa municipal tan fragmentado, con tantos Ayuntamientos minúsculos de existencia poco menos que virtual, se busque la agrupación de Administraciones para el ejercicio de las competencias. En este sentido, la creación de alguno de los entes a que se ha hecho referencia puede servir para llevar a la práctica actuaciones que de otra manera no pueden llevarse a cabo, por pura incapacidad operativa o por el dato antes apuntado de la excesiva cercanía entre las partes en conflicto.

Antes nos hemos manifestado a favor de modificar el artículo 255 LUV con el fin de disipar las dudas y contemplar la atribución de las competencias disciplinarias de la Administración autonómica respecto al suelo no urbanizable

---

<sup>85</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 504 y sig; Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *La restauración del orden urbanístico infringido: de la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica*, RDUMA, núm. 263, 2011, págs. 35 y sig, propone dejar el límite en 25.000 habitantes.

<sup>86</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *La disciplina urbanística en la Comunidad Valenciana: situación de partida y propuestas*, RJCv, núm. 14, 2005, págs. 157 y sig; *Manual...*, págs. 52 y sig.

<sup>87</sup> David BLANQUER CRIADO, *En la disciplina urbanística, como en el siete y medio...* pág. 40.

<sup>88</sup> Sobre esta sentencia, además, Ricardo GARCÍA MACHO, *Ordenación del territorio y Urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano*, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, págs. 697.

cuando exista una doble autorización; además, se ha planteado introducir mecanismos excepcionales como el previsto en las normativas andaluza y madrileña. A pesar de ello, todo lo anterior no nos lleva a abrazar las ideas de desapoderamiento a la Administración local de las competencias en la represión del ilícito urbanístico. Ha de aclararse que la creación de un órgano autonómico que fuera efectivo, con diversas sedes y una inspección solvente, implicaría una seria dotación de personal, ya fuera de nueva creación o transferido de los Ayuntamientos que en la actualidad realizan la labor.

No está de más mencionar que tan invasivas como las competencias de restauración de la legalidad son las recaudatorias y, al contrario de aquéllas, todo ciudadano tiene asumida la obligación del pago de tributos municipales; tan dura o más puede ser la represión administrativa de las actividades sin autorización ambiental, y nadie discute en la actualidad la necesidad de ésta para el desarrollo de la actividad, ni se le ocurre realizar hoy una fuerte inversión sin asegurarse de llegar a contar con ella; también, traumáticas pueden ser para las personas las consecuencias de la indolencia municipal en el medio ambiente o la contaminación acústica. Con ello se está diciendo que la solución, en nuestra opinión, no pasa tanto por el traspaso de la competencia a la Comunidad autónoma como por su dotación de medios y dignificación a nivel municipal. A esta labor, digámoslo así, de legitimación, no han ayudado algunas conductas de responsables municipales en el ámbito del planeamiento, que han acabado legalizando actuaciones que habían proscrito en un principio; pero el uso negligente de una potestad debe conducir a perfilar los mecanismos que conduzcan a su mejora –cuya necesidad no sólo en la disciplina urbanística sino también en otros campos es innegable- antes que a su desapoderamiento.

De otra, entrando a analizar la posible retirada de competencias de urbanismo de los municipios, la potestad inspectora y restauradora –e incluso también, aunque en menor grado, la sancionadora- se caracterizan por ser regladas en extremo, de manera que para aumentar su efectividad podría ser bastante con mejorar –eso sí, de forma contundente- los mecanismos de exigencia de su ejercicio a la autoridad municipal; en cambio, con mejor fortuna, la más completa fiscalización de la actuación urbanística por el Estado y la Comunidad Autónoma

debería focalizarse en los aspectos discrecionales de la gestión y el planeamiento, donde el margen de maniobra de las autoridades locales es muy amplio y en demasiadas ocasiones capaz de delatar las debilidades humanas. No nos confundamos, las grandes corruptelas en el urbanismo no se realizan con las actuaciones sin título habilitante, sino precisamente en el *iter* para la obtención de éste.

Aparte de ello, nos acogemos plenamente a las ideas manifestadas por los autores referidos. Se ha de reforzar la tutela frente a la inactividad administrativa contemplada en el artículo 29 LJCA, así como potenciar la figura del Ministerio Fiscal en el ámbito contencioso-administrativo, al que la LJCA le atribuye una función marginal en la actualidad<sup>89</sup>. En este último aspecto, la senda a recorrer pasa por ampliar a toda la esfera de la disciplina urbanística la legitimación dada a este órgano a través de la Disposición Adicional octava de la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, donde se indica que el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley <sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 507; David BLANQUER CRIADO, *En la disciplina urbanística, como en el siete y medio...* pág. 40.

<sup>90</sup> Joaquín GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, *Capítulo XIV. Legitimación del Ministerio Fiscal (Disposición Adicional octava)*, en Blanca LOZANO CUTANDA (coordinadora), *Comentarios a la Ley de responsabilidad ambiental. Ley 26/2007 de 23 de octubre*, 2008, págs. 469 y sig; sobre el Ministerio Fiscal ante el orden contencioso-administrativo, Gemma GEIS CARRERAS, en *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, 2009, págs. 346 y sig; sobre el Ministerio Fiscal como actor público ante la jurisdicción contencioso administrativo, véase María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanismo*, 2005, págs. 213 y sig.

La Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado, en la *Memoria de 2008*, pág. 73, trata la actuación de la Fiscalía de León en el orden contencioso-administrativo por una cantera en el paraje de las Mérulas. La Disposición final primera de la Ley 10/2006 de 28 de abril, de modificación de la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de montes, a su vez modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Añade un artículo 18 quinquies, cuyo apartado 1.b) contempla que el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, nombrará, como delegado, un fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, que ejercerá la acción pública en cualquier tipo de procedimientos, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquélla venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan. Véase Antonio VERCHER NOGUERA, *El esquema y estructura de la nueva especialidad de urbanismo y medio ambiente en el seno del Ministerio Público*, en *La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, núm. 38, págs. 31 y sig.

## **CAPITULO II**

# **LA RESTAURACIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA O TRANSFORMADA**





## 1-LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA

### 1.1-Objeto y funciones

Con el fin de delimitar la actividad administrativa destinada al adecuado cumplimiento de la normativa urbanística, el artículo 513 ROGTU distingue entre el ejercicio de facultades de inspección, de adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad, así como de imposición de sanciones. La inspección es definida por el artículo 256 LUV como la actividad que los órganos administrativos competentes deben realizar con el fin de comprobar que las edificaciones y el uso del suelo se ajustan a las especificaciones del ordenamiento urbanístico<sup>91</sup>.

A continuación, de manera significativa, vista la en demasiadas veces poca predisposición de las autoridades a ocuparse *motu proprio* de este asunto, la LUV recalca su carácter de ejercicio inexcusable para los organismos que la tienen atribuida. Aun cuando a fuerza de poder caer en un lugar común, debemos resaltar la importancia de la inspección urbanística, ya que la práctica perniciosa de demasiadas Administraciones de -en aras de un mal entendido principio de *paz social*- sólo realizar las inspecciones tras existir alguna denuncia suele degenerar en situaciones de indisciplina generalizada como las que se describen en este capítulo.

Nótese que la LUV regula la inspección en el Capítulo V de su Título IV, es decir, en último lugar, tras haber configurado los diversos instrumentos de garantía de la legalidad urbanística. De ahí que sea criticable esta incorrecta ubicación sistemática, ya que la inspección es previa o simultánea a la adopción de las medidas de restauración o las sancionadoras<sup>92</sup>. Más que una medida independiente de éstas es un cauce imprescindible para su efectividad, motivo por

---

<sup>91</sup> Sobre el concepto y alcance de la inspección, en extenso, Juan AMENÓS ÁLAMO, *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, 1999, págs. 31 y sig; José BERMEJO VERA, *La Administración inspectora*, RAP, núm. 147, 1998, págs. 39 y sig.

<sup>92</sup> Fernando GARCÍA RUBIO, en *La inspección en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, Urbanística de la Comunidad Valenciana*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1529 y sig, en pág 1534.

el cual es ilógico que se regule en la LUV tras ellas.

La inspección tiene por objeto, en los términos del artículo 514 ROGTU, la vigilancia, investigación y comprobación del efectivo cumplimiento y observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas y normas urbanísticas, además de la propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y, en su caso, de restauración de la legalidad; la propuesta de inicio de procedimientos sancionadores a los responsables de las infracciones, y el asesoramiento e información en materia de protección de la legalidad, en especial a otras Administraciones públicas y a las personas inspeccionadas.

Se enumeran sus funciones en el artículo 517 ROGTU, el cual cierra con una referencia genérica a “cualesquiera otras funciones de asesoramiento, fiscalización y control urbanístico que se encomienden al personal inspector”. Nótese la insistencia del normador valenciano en resaltar las tareas de consejo y asesoramiento de la inspección. Éstas se reflejan en los artículos 514.c), 517.c) y g) ROGTU, así como en la previsión de los apartados 3 y 4 del artículo 221 LUV de intervención para la redacción de un acta en caso de actos con licencia u orden de ejecución, pero sin ajustarse a sus condiciones. Téngase en cuenta que la potestad de inspección es distinta a la sancionadora, no es un apéndice a ella, aunque ciertamente pueda servir para su ulterior ejercicio. No es su objeto la represión, ni persigue en general una finalidad punitiva sino, en esencia, la adecuación del ciudadano al ordenamiento, y sólo derivar actuaciones sancionadoras cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que los particulares cumplan las ordenes y las prohibiciones<sup>93</sup>. En una realidad como la que se describe en el apartado 2.1 de este capítulo, por tanto, ha de entenderse esta reiteración del normador como un intento de evitar en la medida de lo posible el uso de medidas invasivas.

## **1.2-Régimen de actuación**

Cuando en los artículos 257 LUV y 515 ROGTU se realiza la distribución de

---

<sup>93</sup> Agustín GARCÍA URETA, *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*, 2006, pág. 36; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, pág. 35.

competencias entre las distintas Administraciones en materia de inspección, se da la traslación a este ámbito de las reglas que se han estudiado en el capítulo I. Es lógico este criterio, si pensamos que, aun como potestad distinta, la inspección no deja de estar ligada a la restauración de la legalidad y el régimen sancionador. Así, según el segundo de estos preceptos, ostentan la competencia en materia de inspección urbanística las entidades locales conforme a la legislación de régimen local así como la Administración autonómica en cuanto afecte a la defensa del orden jurídico de interés supramunicipal. Del resultado de la inspección debe informarse a los Ayuntamientos afectados para el ejercicio de sus respectivas competencias. Por último, las Diputaciones Provinciales, en su función colaboradora, podrán ejercer la inspección en relación con las infracciones cometidas en su ámbito territorial.

La nueva regulación en los artículos 257.3 LUV y 520 ROGTU recalca el deber de colaboración entre Administraciones Públicas, entre ellas los Colegios Profesionales, además de facultar a los Servicios Territoriales para realizar requerimientos de información en el 541.4 ROGTU. Asimismo, las fuerzas y cuerpos de seguridad, en el ámbito de sus respectivas competencias, colaborarán con la función inspectora, prestando su auxilio cuando se les solicite, según el 257.4 LUV. Sin perjuicio, por supuesto, de la conveniencia de que se reiteren estas pautas de actuación en la normativa urbanística, en última instancia éstas no dejan de ser plasmaciones del principio general de lealtad institucional, positivizado en los artículos 4.d) LRJ-PAC y 55.d) LBRL, según los que las Administraciones Públicas deberán prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias,

Por otra parte, según el artículo 516 ROGTU, en desarrollo del 257.5 LUV, el personal encargado de la inspección tiene la condición de agente de la autoridad, y como tal puede recabar, en el ejercicio de sus funciones, cuanta información, documentación y ayuda material precise para el adecuado cumplimiento de sus cometidos de todas las personas relacionadas con cualquier actuación urbanística, que estarán obligadas a prestar la colaboración requerida. La información puede pedirse tanto a las empresas suministradoras de servicios previstas en el 199 LUV

como a las Administraciones públicas y demás entidades con competencia sobre la actuación de que se trate o relacionadas con la misma, incluidos los Colegios Profesionales.

Como consecuencia de lo anterior, el personal encargado de esta materia debe tener la condición de funcionario, según se desprende del artículo 9.2 de la Ley 7/2007 de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, por el que el ejercicio de las funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas corresponde en exclusiva a los funcionarios públicos. Ello no impide que los datos aportados en actuaciones o informes realizados por personal no funcionario sí puedan constituir medios de prueba, pero en tales casos las actuaciones efectuadas por ese personal no podrán beneficiarse del peculiar estatuto legal del inspector urbanístico<sup>94</sup>.

De acuerdo con el artículo 516.4 ROGTU, en sus actuaciones, previa acreditación oficial de su condición y sin necesidad de previo aviso, el personal encargado de la inspección está autorizado para entrar en fincas, construcciones y demás lugares que sean objeto de inspección, así como a permanecer en los mismos durante el tiempo necesario para ejercer sus funciones. No obstante, cuando fuera precisa la entrada en un domicilio o en lugar asimilado a éste, debe obtenerse el consentimiento del titular o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Este otorgamiento es competencia de los JCA según el artículo 8.6 LJCA, en redacción dada por Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre, tanto para la entrada en domicilios como, reténgase el dato, los restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular. Por tanto, cuando el titular u ocupante de un espacio físico, sea o no domicilio, se oponga al requerimiento administrativo de entrada en domicilio para los fines en cada caso procedentes, ha de ser preciso solicitar y obtener autorización judicial, ante el riesgo de incurrir en una vulneración de un derecho constitucional en el primer caso (domicilio) o en una actuación ilegal en el segundo (restantes lugares cuyo acceso dependa del consentimiento del titular)<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 78 y 79.

<sup>95</sup> Francisco SANZ GANDÁSEGUI, *La ejecución de los actos administrativos que requieren entrada en domicilio*, Boletín del Ministerio de Justicia, núm. 1688 de 5 de noviembre de 1993, pág. 149.

### 1.3-Diligencias y actas de inspección

Las actas y diligencias, documentos públicos constituyentes de prueba de los hechos en ellos reflejados, aparecen en los artículos 518 y 519 ROGTU, aunque si bien el acta tiene un determinado y prolijo contenido desglosado en el 518 ROGTU, la diligencia únicamente se define en el 519<sup>96</sup>. De otra, ya se ha indicado el carácter de agente de la autoridad del inspector de urbanismo, circunstancia hasta ahora no explicitada y que daba lugar a algunas dudas tanto en lo referente al valor probatorio de las actas, e incluso sobre las consecuencias penales de una actuación obstructiva o violenta contra éste.

Para el artículo 257.6 LUV, el valor probatorio de las actas sólo cederá cuando en el expediente se acredite lo contrario “de manera inequívoca e indubitada”. Es ésta una expresión poco afortunada, redactada en un intento de sobredimensionar el valor del acta respecto a las demás pruebas aportadas, porque según los artículos 137.3 LRJ-PAC y 17.5 RPS los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

En criterio de la STC 76/1990 de 26 de abril, las actas no implican en modo alguno el desplazamiento de la carga de la prueba, que en cuanto a infracciones y sanciones ha de corresponder a la Administración. Por tanto, las actas no gozan de mayor relevancia que los demás medios admitidos en Derecho y, por ello, no han de prevalecer en todo caso frente a otras evidencias que conduzcan a conclusiones distintas. Así, para BERMEJO VERA el contenido del acta no tiene garantizada la

---

El presidente del Gobierno ha recurrido ante el TC el artículo 9 de la Ley 3/2007 de 26 de julio de la Comunidad de Madrid, la cual dispone que los Agentes Forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales. El auto 88/2008 de 2 de abril ha resuelto mantener la suspensión.

<sup>96</sup> Fernando GARCÍA RUBIO, en *La inspección en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, Urbanística de la Comunidad Valenciana*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana...*, pág 1544.

autenticidad y el órgano que debe adoptar la decisión definitiva no está vinculado de forma estricta por éste, dado que, frente al ejercicio de la inspección, los ciudadanos disponen de un completo cuadro de garantías que sirven de compensación a esta relevante potestad<sup>97</sup>. El acta es un medio de prueba más, ni siquiera una presunción *iuris tantum*<sup>98</sup>, pues el régimen de valoración de la prueba en procedimiento administrativo se basa fundamentalmente en la convicción psicológica del juzgador sobre hechos dudosos, obtenida sobre unas mismas posibilidades de defensa<sup>99</sup>.

Por último, no puede acabarse este apartado sin mencionar la conveniencia de que las Administraciones de cierta envergadura se doten de planes de inspección, con el fin de racionalizar estas tareas. Puede citarse a modo de ejemplo la Orden de 11 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el Plan general de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de Andalucía para el cuatrienio 2009-2012<sup>100</sup>. Además, en la Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Parlamento de esta Comunidad Autónoma en sesión celebrada los días 22 y 23 de octubre de 2008, relativa al impulso de la competencias de disciplina urbanística, se insta al Consejo de Gobierno a profundizar con los municipios para la elaboración, aprobación y desarrollo de los planes municipales de inspección urbanística<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> José BERMEJO VERA, *La Administración inspectora*, pág. 55.

<sup>98</sup> Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, pág. 818.

<sup>99</sup> Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, 2ª ed, 2003, págs. 41 y sig.

<sup>100</sup> *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* núm. 246 de 12 de diciembre de 2008.

<sup>101</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 109 de 4 de noviembre de 2008.

## 2-ACTUACIONES DIRIGIDAS A LA RESTAURACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO INFRINGIDO Y DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA O TRANSFORMADA COMO CONSECUENCIA DE LA ACTUACIÓN ILEGAL

### 2.1-El carácter inexcusable del ejercicio de la potestad

El artículo 220 LUV, en la estela de otros preceptos que vienen a recordar la obligación de las Administraciones Públicas de tramitar los procedimientos de restauración de la legalidad, indica que ni la instrucción del expediente sancionador, ni la imposición de multas exonera a la Administración de su deber de adoptar las medidas tendentes a la restauración del orden urbanístico infringido. Igual criterio se desprende del 52 RDU, así como del 45.2 LCG y el apartado cuarto de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92 en el Derecho autonómico.

Además, el artículo 524 ROGTU se encarga de precisar que el incumplimiento del deber de incoar expediente de restauración de la legalidad es título de imputación de responsabilidad a las autoridades o funcionarios que permanezcan inactivos. No entra la norma en mayores detalles, y de hecho, en sí misma considerada carece de otra eficacia que la de un mero recordatorio, en tanto será cada ámbito de actividad específico el que determine qué tipo de responsabilidad existe.

Como ya se ha hecho mención, la materia que nos ocupa está dando lugar a situaciones, unos años antes impensables, de exigencias de responsabilidades penales a los responsables municipales por no ejercitar la restauración de la legalidad<sup>102</sup>. En un asunto distinto del que nos ocupa, debe destacarse la STS de 19 de octubre de 2006, Sala de lo Penal, recurso 1973/2005, donde se condena a un Alcalde por prevaricación y delito medioambiental al no haber actuado contra una empresa que emitía ruidos ya que “la conducta del Alcalde integra una decisión, por acción y por omisión o dejación de sus funciones que, de forma deliberada, se

---

<sup>102</sup> Sobre la prevaricación por omisión, Elena GÓRRIZ ROYO, *Los delitos de prevaricación urbanística*, 2004, pág. 249; Manuel GÓMEZ TOMILLO, *Estado actual de la discusión en torno a los delitos sobre ordenación del territorio (II): los llamados delitos de prevaricación urbanística*, RDUMA, 2006, núm. 224, págs. 69 y sig; Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición por delito...*, en pág. 27; Francisco Eugenio ÚBEDA TARAJANO, *La responsabilidad por el otorgamiento de licencias ilegales*, 2006.

sitúa al lado de una industria contaminante en contra de los intereses de los ciudadanos sabiendo a ciencia cierta que actuaba y vulneraba la legalidad que regulaba la emisión de ruidos”. Como ya se ha indicado, la disciplina urbanística se ha acabado convirtiendo en uno de los principales motivos por los que responsables municipales se han visto inmersos en procesos penales en los últimos años. De esta manera, el Juzgado de lo Penal número 5 de Alicante ha condenado a otro Alcalde por no ejecutar de forma subsidiaria unas demoliciones que él mismo había ordenado<sup>103</sup>, y hay otros responsables municipales imputados por este motivo<sup>104</sup>.

Deben hacerse algunas precisiones sobre estas actuaciones penales. Con todas las prevenciones ante unos procedimientos en marcha, es importante distinguir entre aquellas autoridades que, siempre de forma presunta, tuvieron más o menos pasividad frente a un vecino que realizaba obras sin tener título habilitante o sin adaptarse a éste, de aquellos otros responsables municipales quienes como parte de una trama organizada concedieron de forma irregular licencias ilegales en suelo rústico<sup>105</sup>.

Afortunadamente, poco a poco está desapareciendo la extendida creencia popular de que el pago de la multa implica conseguir los parabienes a la actuación. Sin entrar ahora en profundidad sobre los motivos que han dado lugar a esta situación, sí podemos enumerar, de una parte, que es reciente la consideración de la propiedad inmobiliaria como una facultad configurada por el planeamiento y por tanto limitada, aspecto que se tratará en el apartado 2 del capítulo IV; de otra, ya

---

<sup>103</sup> *ABC-Comunidad Valenciana* de 11 de enero de 2011, *Condenan al ex alcalde de Petrel por prevaricación urbanística*.

<sup>104</sup> *El Mundo-Castellón al día*, de 16 de febrero de 2012, *Suspenden hasta el 15 de mayo el juicio por prevaricación contra el alcalde de Borriol*, por no ejecutar la demolición de una cuadra ilegal.

<sup>105</sup> En entrevista en *El País-Comunidad Valenciana* de 14 de febrero de 2010, Joaquín BAÑOS, Fiscal coordinador de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, recalca esta diferencia: “En las infracciones urbanísticas hay situaciones muy distintas. Una cosa es permitir la construcción uno o varios chalés y otra la construcción sistemática de una urbanización con constructores y promotores. Lo que es generalizado es la existencia de construcciones ilegales. Montroi es un peldaño más. Montroi, asunto del que me permitirá no hablar porque está bajo secreto, no sólo implica promover la construcción de urbanizaciones sino formar parte de una trama dedicada a ello. En Montroi no hubo una iniciativa particular, hubo una trama”. Se refiere a los hechos que motivaron las noticias de *El País-Comunidad Valenciana* de 4 de febrero y 2 de octubre de 2010, sobre este municipio.



se ha hecho referencia a la sempiterna inercia administrativa en este campo. En la comunicación extraordinaria a las Cortes de noviembre de 2004, sobre la actividad urbanística en la Comunidad Valenciana, el Síndic de Greuges habla sobre esta práctica:

“Son muy numerosas las quejas tramitadas por esta Institución en las que los ciudadanos denuncian la pasividad municipal y autonómica frente a la realización de obras ilegales que terminan consolidándose ante el incumplimiento de las órdenes de demolición -cuando se llegan a dictar- por parte de los propietarios, los cuales, en más ocasiones que las deseables, ni siquiera resultan sancionados, generándose una permisividad preocupante.

Esta Institución viene manteniendo que la disciplina urbanística trasciende de lo que pudiera considerarse un puro problema de construcciones y licencias a ventilar por los interesados con la Administración; en el urbanismo se encierra, nada más y nada menos, que el equilibrio de las ciudades y del territorio en general; en este sistema se pone en juego nuestro porvenir. Por ello, es un acto muy grave que las normas que se han establecido pensando en la justicia, en la certeza y en el bien común, después, mediante actos injustos, se incumplan; generalizando el incumplimiento, es difícil saber a dónde se puede llegar”

“No resultan infrecuentes los supuestos de construcciones de incumplen sistemáticamente las órdenes de suspensión de las obras dictadas por la Administración, de manera que terminan consolidándose definitivamente al transcurrir el plazo máximo actual de 4 años para restablecer la legalidad. Este hecho todavía es más grave en los casos de industrias o establecimientos donde se desarrollan actividades molestas, nocivas, insalubres o peligrosas, ya que, sin obtener las necesarias licencias de obras y actividad calificada, continúan funcionando por la vía de hecho y generando graves molestias a los ciudadanos afectados”

En el mismo sentido, el informe Fourtjou de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2004, sobre la misión de información llevada a cabo sobre el urbanismo valenciano:

“Se construían con frecuencia casas en terrenos no calificados de urbanizables, que eran incluso inadecuados para fines de construcción, y las personas podían aprovechar terrenos de bajo coste sin ninguna intervención o reglamentación por

parte de las autoridades en la mayor parte de los casos. Las autoridades locales concedían frecuentemente amnistías, regularizando a posteriori actuaciones urbanísticas ilegales”

La doctrina penalista ha atribuido a la pena una doble labor preventiva. En primer término, la llamada prevención general, como una función pedagógica, de intimidación, que actúa como instrumento educador de las conciencias más rudas. Es, además, satisfacción a la víctima y a los círculos a ella más inmediatos, donde la infracción a la norma tuvo mayor repercusión. La prevención especial es, en cambio, la actuación sobre el culpable para que no vuelva a incurrir en el delito<sup>106</sup>; pero ni ahora ni nunca ha existido una reprobación social por realizar una edificación contraria al planeamiento urbanístico, por otra parte siempre tan cambiante<sup>107</sup>. La propia idea de víctima se desplaza al denunciado<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Por todos, Manuel COBO DEL ROSAL y Tomás Salvador VIVES ANTÓN, *Derecho Penal. Parte general*, 5ª ed, 1999; Francisco MUÑOZ CONDE y Mercedes GARCÍA ARÁN, *Derecho Penal. Parte General*, 8ª ed, 2010, pág. 48; José María RODRÍGUEZ DEVESA, *Derecho Penal español*, 8ª ed, 1981, pág. 830.

<sup>107</sup> Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, considera que si bien la situación arranca de los años setenta cuando los habitantes de las grandes áreas urbanas valencianas iniciaron la *colonización* de un suelo rústico, barato y sin , con ánimo de establecer residencias secundarias, se ha visto agravado en las últimas décadas por la ausencia de una ordenación territorial adecuada y la pasividad de las Administraciones local y autonómica, en *El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas*, en José Manuel NAREDO y Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, pág. 114.

En 1983, la Diputación Provincial de Valencia publicó el colectivo *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*. Contenía aportaciones de diversos autores sobre la materia, derivadas de jornadas técnicas organizadas por aquélla. Escribía en uno de los trabajos Alberto PEÑÍN:

“Apunte usted que nuestro hombre dispone de un pequeño ahorro producido en un momento económico favorable. Déle un coche y unas carreteras aseadas (ya teníamos caminos, los agrícolas) y ya está en marcha el parcelista...El chalet ha sido un fenómeno totalmente marginal, inesperado, ignorado siempre por la legalidad vigente; al margen del planeamiento la mayor parte de las veces. En términos legales ha supuesto la inutilidad de la Ley del Suelo y en términos económicos ha significado la gran destroza del medio ambiente natural y en términos arquitectónicos el triunfo de la revista *cursi* de decoración”

En una mesa redonda, María GARCÍA-LLIBERÓS señalaba que “es curioso comprobar que las urbanizaciones ilegales y también las legalizadas que normalmente adolecen de falta de infraestructura o insuficiencias notables en la ejecución de la urbanización, casi nunca dejan de tener un club social con piscina, tenis, etc...”. Josep-Vicent MARQUÉS añade que “tengo un trabajo hecho por alumnos delicioso. Es discreto porque no cita en nombre del Club. Los más jóvenes pidieron una discoteca y los padres ven el cielo abierto: en vez de que se vayan a discotecas, tendrán a los hijos controlados. Fracasa al poco tiempo, entre otras cosas porque las “mamás” exigen que la puerta de acceso sea de cristal y las luces buenas para ver con quién está la niña”.

En Roger SÁNCHEZ DEL RIO, *La ocupación ilegal del suelo rústico o el juego de una noche de verano*, RDUMA, núm. 98, 1986, págs. 13 y sig, puede verse una curiosa descripción de la situación en aquel momento. Entre la bibliografía citada, a la que nos remitimos para un mejor

En palabras de GARCÍA MACHO y BLASCO DÍAZ, en esta materia se debe tener una estrecha vinculación con la aceptación del ordenamiento por la ciudadanía. La participación de los ciudadanos en el procedimiento de toma de decisiones es esencial, dado que los intereses económicos en juego son de gran envergadura y afectan de manera decisiva a la calidad de vida del ciudadano, por lo que el servicio a los intereses generales se hace perentorio. Solamente desde esta perspectiva la coacción administrativa tendrá aceptación entre la ciudadanía, ya que hoy en día la Administración en determinados ámbitos de referencia, entre los que se encuentra el Derecho urbanístico, necesita en su actuación las técnicas de cooperación, además de la coacción, para poder dirigir con eficacia esta acción administrativa<sup>109</sup>.

Difícilmente puede cambiar esta situación cuando hay Administraciones que tras establecer una ordenación muy tajante, en cambio sólo restauran la legalidad ante el ejercicio de la acción pública o con fundamento en un pronunciamiento jurisdiccional motivado por la inactividad de la Administración por la vía del artículo 29 LJCA, al que se remite el artículo 253.5 LUV<sup>110</sup>, debido al riesgo de verse involucrados en un proceso penal por omisión de sus obligaciones<sup>111</sup>. No

---

conocimiento de la época, puede verse un libro publicado por la Diputación y Gobierno Civil de Madrid en 1983 con el significativo título de *¿Parcelaciones ilegales? No, gracias*.

<sup>108</sup> La sentencia de 22 de noviembre de 2011 del Juzgado de lo Penal número 1 de Vigo, recurso 159/2010, condena a diversas personas por coacciones y resistencia grave porque “actuando en compañía de otras personas no identificadas y formando un grupo de unas 60 personas aproximadamente, y en represalia por las denuncias por [la denunciante] con el ánimo de impedirle el ejercicio del derecho tanto a denunciar como a proseguir los expedientes urbanísticos”.

<sup>109</sup> Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, págs. 292 y sig.

<sup>110</sup> Entre otros, sobre la inactividad, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, II, págs. 651 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Control jurisdiccional de la inactividad y de la vía de hecho*, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 2, 1999; Alejandro NIETO GARCÍA, *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, RAP núm. 37, 1962, págs. 75 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *La inactividad material de la Administración: veinticinco años después*, Documentación Administrativa, núm. 208, 1986, págs. 11 y sig, en monográfico dedicado a esta cuestión; Federico ROMERO HERNÁNDEZ, *La inactividad material de la Administración ante la infracción urbanística*, RAP, núm. 82, 1977, págs. 153 y sig, Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Precisiones jurisprudenciales sobre el recurso contra la inactividad administrativa (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008)*, Justicia Administrativa, núm. 43, 2009, págs. 45 y sig.

<sup>111</sup> El TEDH ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la omisión de la Administración municipal italiana de proceder a la demolición de unas construcciones litigiosas (una de ellas en las

obstante, cada vez más, los responsables municipales van adquiriendo conciencia del peligro que encierra esta situación.

En esta línea, y en el marco de la desafortada fiebre constructora de la última década, puede analizarse el Decreto de 13 de noviembre de 2008 de la Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Valencia por la que se requería a los principales municipios de la provincia de Valencia para que le remitieran un listado de los expedientes sancionadores incoados por construcciones en suelo no urbanizable<sup>112</sup>. Dispone en sus antecedentes de hecho:

“De la investigación de los delitos contra la ordenación del territorio llevada a cabo por la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Valencia, en relación en determinados supuestos con la sección de Delincuencia económica, se ha podido detectar un goteo incesante de denuncias relativas a la construcción de viviendas en suelo calificado como no urbanizable, tanto común como protegido (art 3 Ley 10/2004 de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable).

Estas denuncias promovidas generalmente por el SEPRONA de la Guardia Civil, algunos ayuntamientos y la Conselleria de Medi Ambient han generado las correspondientes diligencias de investigación penal. Sin embargo, esta manera individual de afrontar el problema de las construcciones ilegales enmascara un problema más grave que es el de la prevaricación urbanística. Los ayuntamientos,

---

proximidades de las ruinas de Pompeya) aun con mandatos judiciales de demolición, véase Juan Carlos VILLALÓN PRIETO, *Las edificaciones sin licencia urbanística frente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A propósito de las sentencias Vitiello de 17 de julio de 2007 y Paudicio de 24 de mayo de 2007, ambas contra Italia*, REDA, núm. 139, 2008, págs. 575 y sig; en cambio, la República de Malta demolió una edificación sin licencia en zona rústica en la isla de Gozo, véase Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 295, y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Orden de derribo de lo edificado sin licencia y protección del medio ambiente (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Saliba C. Malta de 8 de noviembre de 2005)*, REDA, núm. 130, 2006, págs. 349 y sig.

Asimismo, el TEDH se ha pronunciado sobre la incidencia de la potestad de planeamiento en cuanto a fijación de residencia, véase Antonio T. VERDÚ MIRA, *La ordenación urbanística y los derechos constitucionales al domicilio y la intimidación: la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2001/44*, EC, núm. 17, 2002, págs. 2882 y sig, donde se aceptó las limitaciones que impuso el Reino Unido a unos ciudadanos que ocuparon un predio rústico de su propiedad con unas caravanas con el fin de habitar allí, sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa.

<sup>112</sup> En un informe del SEPRONA sobre edificaciones irregulares en suelo no urbanizable que pueden constituir delito, cita un total de 12.832 denuncias entre 2005 y junio de 2006, de las que correspondieron en 2005, 42 a Valencia, 10 a Castellón y 195 a Alicante, con 12 detenidos en esta última provincia; hasta junio de 2006, 28 a Valencia, 7 a Castellón y 76 a Alicante, con 3 detenidos en esta última provincia, en *El País*, 19 de octubre de 2006.

bien directamente por el alcalde o a través de los plenos o de los equipos de gobierno son los encargados de conceder o no las licencias para construir. Como ejemplo las diligencias de investigación penal de la sección de Delincuencia económica relativas al Ayuntamiento de Zarra la concesión de licencias para la construcción en suelo no urbanizable, lógicamente ésta no es la conducta más común por su flagrancia. Sin embargo otros ayuntamientos legalizan de hecho estas construcciones ilegales, bien no incoando el preceptivo expediente sancionador conforme establece la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992 de 5 de junio, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable vigente en materia de infracciones y sanciones, o bien archivándolos y dejando pasar el tiempo de prescripción. Ejemplo de esta última conducta es el Ayuntamiento de Ontinyent que ha archivado 61 expedientes sancionadores de construcciones en Suelo no urbanizable ya que según palabras del concejal de urbanismo “era una promesa electoral”.

Otros ayuntamientos pasan a considerar legales estas construcciones cobrando los impuestos municipales e incumpliendo la obligación impuesta por la Ley urbanística valenciana en su art. 228”

A finales de marzo de 2009, 87 de los 265 Ayuntamientos de la provincia de Valencia no habían remitido la información a la Fiscalía<sup>113</sup>; en verano de 2010, ya la habían remitido 249. El detalle más revelador, con todo, es que el cuarenta por ciento de los municipios que respondieron, es decir, 92, admitieron no haber incoado ningún procedimiento por actuaciones ilegales. En algunos casos, esta circunstancia no es extraña porque todo el suelo es urbano, pero en otros, en palabras del Ministerio Fiscal, “o nos encontramos ante la idílica situación de absoluto respeto a la normativa urbanística o, como nos tememos, sencillamente los Ayuntamientos hacen absoluta dejación de sus funciones”. De ellos, la Fiscalía ha hecho una criba, ha reclamado a 34 municipios los expedientes completos y ha abierto 42 diligencias de investigación penal<sup>114</sup>.

La pasividad municipal, aunque cada vez más amortiguada por estos mecanismos, convierte la restauración de la legalidad en alambique de viejos odios

---

<sup>113</sup> *El Mundo-Valencia*, 26 de marzo de 2009, *Ultimatum de la Fiscalía a 87 alcaldes que siguen sin remitir sus casas ilegales*.

<sup>114</sup> *ABC-Comunidad Valenciana*, 16 de agosto de 2010, *Los Alcaldes ocultan a la Fiscalía 4500 construcciones ilegales en suelo no urbanizable*.

vecinales; de igual modo, es frecuente que la persona denunciada amenace a la Administración con abrir una cruzada de acciones públicas y convertir el ambiente en irrespirable entre sus convecinos, mediante la persecución de todas las actuaciones ilegales, si no se mira hacia otro lado precisamente respecto a las suyas.

No hay ley más peligrosa que la olvidada. En efecto, su aplicación donde hasta ese momento existía inercia administrativa puede conllevar situaciones injustas por desiguales. Se alega ahí por los interesados que con la intervención de la Administración se incumple el principio de igualdad, al no haber actuado ésta en el pasado o el presente ante otros casos similares; pero el TC ha reiterado en varias ocasiones que la igualdad sólo puede predicarse desde la legalidad y no existe infracción del principio con aquellos que, por las circunstancias que fueren, se encuentran al margen de la legalidad, como puede verse en la STC 43/1982 de 6 de julio<sup>115</sup>. Esta doctrina ha sido asumida en lo que respecta a la persecución de ilícitos urbanísticos, entre otras en la sentencia del TSJCV de 25 de mayo de 2000, recurso 203/1997, según la que “no puede pretender ser igual en lo ilegal” y la sentencia del TSJCV de 14 de julio de 2006, Sección 2ª, recurso 617/2005:

“El apartado II del escrito de apelación viene a reconocer los hechos de forma clara, achacando la denuncia a cuestiones personales, pero reconociendo y haciendo extensivo al resto de la población la irregularidad en la construcción. La Sala no entra a valorar esa generalización de que se habla; si es cierto lo que los apelantes dicen, en su mano tienen el ejercicio de las acciones urbanísticas correspondientes para hacer que se cumpla la legalidad con todos, como sucede con ellos en este caso”

Es significativo el voto particular la STS de 30 de marzo de 1998, Sección 5ª, recurso 3817/1992, probablemente motivado por la injusticia del caso concreto. El recurrente consideró realizada una desviación de poder, porque el Ayuntamiento no repercutía de igual modo contra los demás propietarios que se encontraban en similar o idéntica situación. A pesar de constatarse esta situación de desigualdad,

---

<sup>115</sup> Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición de obras ilegales, restablecimiento de la legalidad y tutela judicial efectiva. Reflexiones a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 22/2009 de 26 de marzo*, Revista General de Derecho Administrativo, búm. 22, 2009, págs. 1 y sig, en págs. 24 y sig.

la sentencia afirma que “los precedentes en modo alguno pueden legitimar la reiteración de nuevas infracciones urbanísticas, pero en cambio, el voto particular manifestó su disconformidad con el fallo porque “la desviación de poder se sustenta en la falta de justificación de la diferente actuación administrativa en los distintos casos contemplados”<sup>116</sup>.

Ante situaciones enquistadas a lo largo de los años, donde la inspección urbanística nunca ha hecho acto de presencia, no puede dejarse de hacer notar que el resultado va a ser injusto, ya que en palabras de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, mientras no “aparece” un denunciante “todo vale”, y cuando se presenta una denuncia, el desafortunado padece un rigor extremo<sup>117</sup>. Sin negar lo anterior, en nuestra opinión, la única postura posible -más allá del criterio del voto particular, hasta cierto punto explicable en un contexto como el descrito- pasa por la idea anterior, mantenida de forma casi unánime hasta la fecha por doctrina y jurisprudencia; de otra manera, el propio estado de Derecho, la seguridad jurídica, se pondría en entredicho.

Esta permisividad, que ha llegado hasta el día de hoy y de la que habla el Síndic de Greuges se trasluce en el muy significativo artículo 242 LUV. Según su apartado 4, en el caso de que la total restauración de la realidad física alterada se efectuara por el interesado con anterioridad a la iniciación del expediente sancionador, quedará exento de sanción administrativa. Por otra parte, según el apartado 5, si la restauración se llevase a cabo por el interesado dentro del plazo establecido al efecto, la multa disminuiría en un 95 por ciento.

Se han dado supuestos donde, aun constatada la infracción, los tribunales han aceptado no llevar a cabo la demolición sobre el principio de proporcionalidad o de congruencia de medios y fines, es decir, por ser un exceso en relación al caso

---

<sup>116</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Policía urbanística y reforma interior de las ciudades*, RDUMA, núm.175, 2000, págs. 17 y sig. La prensa gallega se ha hecho eco de Eulogio Abeleira y Eduardo Canabal, quienes han planteado innumerables denuncias por infracciones urbanísticas y dado lugar a diversas demoliciones. Véase *La Voz de Galicia* de 4 de diciembre de 2009, *Los afectados por los derribos de A Guarda fichan a un experto en denuncias urbanísticas*, así como en *Vigoalminuto.com* de 10 de diciembre del mismo año *El hombre de los mil pleitos*.

<sup>117</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo V, Volumen II, 2008, pág. 873.

contemplado, tratarse de desajustes mínimos o una discordancia de las obras con trascendencia menor, de manera que su destrucción sea un sacrificio desproporcionado al bien que se trata de proteger, como la sentencia número 37 del TS de 22 de enero de 1986, que acordó la no demolición de una prolongación de la planta ático de 22 milésimas<sup>118</sup>. De toda manera, el TS ha adoptado en los últimos años una línea muy restrictiva, como puede verse en la STS de 23 de octubre de 2001, Sección 5ª, recurso 2499/1997, la cual mantiene que en los casos de actuaciones que contradicen el planeamiento la Administración resulta obligada a restaurar la legalidad física alterada o transformada por medio de la acción ilegal, y no tiene posibilidad de optar entre dos o más medios distintos, por lo que no resulta de aplicación el principio de proporcionalidad<sup>119</sup>.

En cambio, diversas autonomías han pasado a positivizar en su legislación de forma expresa una referencia a la proporcionalidad o incluso la atribución de cierto margen de discrecionalidad al poder público en cuanto a la efectividad de la demolición. Puede citarse el artículo 231.3 del texto refundido de la Ley del suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005 de 10 de junio, por el que no procederá la restauración de la legalidad cuando conlleve consecuencias más perjudiciales para el orden conculcado que su mantenimiento. De la misma manera, el 48.4 RDU, dispone que con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad se podrá solicitar y acordar la legalización de las actuaciones aún con disconformidades no sustanciales con la

---

<sup>118</sup> En general, sobre este principio, Daniel SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, 2004. Sobre la proporcionalidad en la demolición, José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*, 3ª ed, 2009, págs. 32 y sig; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 520; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs 98 y sig; José Mario CORELLA MONEDERO, *Protección de la legalidad urbanística*, en *Manual de urbanismo*, págs. 719 y sig, en pág. 747; Tomás IVORRA y Fernando RAYA (coordinadores), *Legislación urbanística valenciana*, 2007, págs 119 y sig; Josep Antoni PAYÀ GASENT, *La demolición en las infracciones urbanísticas: aproximación a los criterios de la jurisprudencia en la aplicación del principio de proporcionalidad*, RDUMA, núm. 99, 1986, págs. 77 y sig; Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición en la disciplina urbanística: una mirada retrospectiva*, RDUMA, núm. 187, 2001, págs 11 y sig, en págs. 37 y sig; Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición de obras ilegales...*, en págs. 22 y sig; José VALDÉS CAO, en *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, págs 1178 y sig.

<sup>119</sup> Sobre esta jurisprudencia más restrictiva, Juan Luis BELTRÁN AGIRRE, *La restauración del orden urbanístico infringido: de la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica*, RDUMA, núm. 263, 2011, págs. 35 y sig; Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición de obras ilegales...*, págs. 39 y sig.



ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición, con una serie de criterios a considerar para determinar la sustancialidad o no de la disconformidad con la ordenación urbanística, que habrán de ser valorados<sup>120</sup>.

Los sucesivos borradores del proyecto de ley de disciplina urbanística valenciana y el propio proyecto de LUV remitido a las Cortes Valencianas contemplaban la idea de un expediente por el que se declarara la innecesariedad de ejecución de la orden demolición, pero esta previsión fue eliminada durante su tramitación parlamentaria<sup>121</sup>. Ello no impide, por supuesto, que las Administraciones valencianas analicen la posibilidad de amparar su decisión en la construcción jurisprudencial de la que estas reformas legales traen causa, aun cuando han de tener en cuenta el distinto criterio, tan restrictivo, adoptado en los últimos años por los tribunales, que prácticamente cercena la invocación al principio de proporcionalidad, salvo supuestos muy extremos. En última instancia, no obstante, ello tampoco es motivo para justificar la inercia del poder público, ya que debido al carácter irrenunciable del ejercicio de la competencia previsto en el 12.1 LRJ-PAC, procede en todo caso la incoación del procedimiento y sólo como conclusión el planteamiento de la decisión de no demoler; es decir, nunca puede configurarse éste como presupuesto previo que impida fiscalizar la obra ilegal.

Por otro lado, es evidente que se puede producir una responsabilidad patrimonial de la Administración por su falta de reacción ante las infracciones<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Sobre este último aspecto, Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, *Un apunte sobre la no legalización ante una "disconformidad no sustancial" en el nuevo Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía*, Práctica urbanística, núm. 95, 2010. En general, sobre el RDU, Antonio CANO MURCIA, *Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Visión de conjunto*, Práctica Urbanística, núm. 95, 2010; José Domingo GALLEGO ALCALÁ, *Encuadre normativo de la disciplina urbanística en la comunidad autónoma de Andalucía*, Revista de Estudios Locales-CUNAL, núm. 133, 2010, págs. 46 y sig; José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ, *El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía en el marco de la reserva de ley*, en Francisco López Menudo (coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, 2011, págs. 1237 y sig.

<sup>121</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 184 y sig.

<sup>122</sup> De esta opinión, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 35*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios a la Ley de suelo*, II, 2ª ed, 2008, págs. 1296 y sig, en pág. 1324; José Antonio IVARS BAÑULS y Gonzalo VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, 2003, pág. 173.

A lo largo de los años, los tribunales sí se han pronunciado sobre ésta ante reclamaciones de propietarios de parcelas en urbanizaciones donde la conducta negligente del promotor no fue atajada durante el proceso de gestión<sup>123</sup>, como puede verse en la STS de 3 de junio de 2008, Sección 5ª, recurso 3436/2004.

En el caso concreto que nos ocupa, debe resaltarse la STS de 2 de diciembre de 2001, Sección 5ª, recurso 8268/1997, donde se desestima por el único motivo de su extemporaneidad la reclamación presentada frente a un Ayuntamiento por no impedir éste la construcción de un inmueble sin ajustarse a la licencia de obras otorgada, ya que el exceso construido minusvaloraba el inmueble del demandante. Entendió el tribunal que el día de inicio del cómputo del plazo de un año para el ejercicio de la reclamación de responsabilidad patrimonial, previsto en el artículo 142.5 LRJ-PAC, es el siguiente a aquel en que no se pueden ejercitar las potestades administrativas<sup>124</sup>; pero puede comprobarse que no descartó en genérico la posibilidad de reclamar ante este supuesto. De esta manera, en buena lógica, cuando se acreditara la existencia de un daño efectivo e individualizado, así como los demás presupuestos para la existencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración, podrían reclamarse por su falta de reacción ante las infracciones<sup>125</sup>.

## **2.2-La acción pública en el ámbito de la disciplina urbanística**

Por el artículo 19.1.h) LJCA, la acción pública sólo es operativa en los casos expresamente previstos en las leyes. Así, algunas de éstas, referidas a diversos ámbitos sectoriales, marcan una excepción a la regla general de exigencia de un derecho o interés como motivo de un recurso contencioso-administrativo. En ella no

---

<sup>123</sup>José Antonio IVARS BAÑULS y Gonzalo VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad...*, pág. 177 y sig.

<sup>124</sup> Sobre esta STS, José Antonio MORENO MOLINA y José María MAGÁN PERALES, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, en especial, de las Corporaciones Locales. Un estudio desde el análisis de la jurisprudencia, 2005*, pág. 123.

<sup>125</sup> Cuestión distinta es la responsabilidad administrativa por los beneficios dejados de percibir debido a la suspensión de promoción inmobiliaria a consecuencia de la actuación de restauración de la legalidad, cuando con posterioridad ésta fue declarada contraria a derecho por los tribunales. Véase la sentencia de 26 de noviembre del TSJ de Castilla y León (Burgos), Sección 2ª, recurso 558/2004, que admite su existencia en este supuesto.

se impone al actor ninguna condición añadida desde el punto de vista procesal, sino que basta que exista la acción pública en un ámbito de regulación para que se dé la legitimación y no pueda producirse la inadmisión prevista en los artículos 51.1.b) y 69.b) LJCA<sup>126</sup>.

La acción pública en materia urbanística se contempló por primera vez en el artículo 223 LS/56, se mantuvo en el 235 LS/76, en el 304 LS/92, así como en los ahora vigentes artículos 4.f) y 48 LS/08, donde se especifica que si está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Gemma GEIS CARRERAS, en *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 285 y sig, indica que el TS mantiene que sólo las personas afectadas por una resolución judicial pueden instar su ejecución forzosa. Aún así, éstas pueden no haber sido parte en el proceso y solicitar la ejecución, como se desprende de la sentencia del Pleno del TS de 7 de junio de 2005, recurso 2492/2003, por la que se ordenaba demoler parte del centro parroquial de la Iglesia de Nuestra Señora de las Fuentes. El recurso contencioso-administrativo fue interpuesto por dos personas físicas que con posterioridad convenieron con el Arzobispado de Madrid la no ejecución de sentencia. Pero otros cuatro propietarios, que en origen no habían entablado reclamación, solicitaron la ejecución de la sentencia. Por tanto, se dilucidaba si se podían tener por personados en fase de ejecución quienes no habían sido parte en el proceso declarativo. La opinión mayoritaria del Pleno, si bien con un voto particular suscrito por doce magistrados, se decantó por aceptar la personación y consiguiente ejecución.

En ella se entendió por personas afectadas aquellas que pudieran ver menoscabados o perjudicados sus derechos o sus intereses legítimos por efecto de la ejecución o de la inexecución de la sentencia. Esa era, precisamente, en su opinión, la posición o situación jurídica que cabía predicar de los propietarios de los pisos del edificio, pues el uso y disfrute y el valor de mercado de esos pisos resultaban menoscabados por el hecho mismo de la ubicación del centro parroquial a una distancia menor que aquélla que la normativa urbanística obliga a respetar. Puede verse un análisis de la sentencia en José Ramón RODRÍGUEZ CARBAJO, *Nueva jurisprudencia sobre la legitimación para instar la ejecución de sentencias por quienes no fueron parte en el proceso declarativo. Análisis de la STS de 7 de junio de 2005*, Actualidad Administrativa, núm. 17, 2005, págs. 2132 y sig.

La autora, en pág. 293 y sig, dentro del análisis de medidas para atajar la inexecución de las sentencias urbanísticas, propone la superación de esta postura a través de la que llama teoría del paracaidista, de manera que se contemple la acción pública también en la ejecución de sentencias y que por consiguiente cualquier persona pueda instar su ejecución, con independencia de que pueda resultar afectada o ser parte en el proceso.

En esta línea, la STS de 23 de abril de 2010, Sección 5ª, recurso 3648/2008, ha reconocido la legitimación de una asociación ecologista para solicitar la ejecución de sentencia, aun cuando no fue parte en el proceso, porque tal legitimación conferida para la protección urbanística ha de extenderse y proyectarse también, para ser consecuentes con las razones que avalan tal reconocimiento, a la fase de ejecución en la medida que se pretenda que lo acordado en sentencia sea cumplido. La misma es analizada por Gemma GEIS CARRERAS, *La legitimación en la fase de ejecución de sentencia para el ejercicio de la acción en materia urbanística (a raíz de la STS de 23 de abril de 2010/152986)*, RDUMA, núm. 269, 2011, págs. 99 y sig.

<sup>127</sup> En general, sobre la figura, se ha de destacar María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular...*; además, Jordi ABEL FABRÉ, *Ley de suelo. Derecho urbanístico y medioambiental*.

La regulación autonómica de la acción pública urbanística no ofrece grandes variantes<sup>128</sup>, ni puede ofrecerlas, al estar la misma incardinada dentro de una competencia exclusiva estatal de las previstas en los artículos 149.1.8º y 18º CE<sup>129</sup>. El artículo 7 LUV dispone que la acción para exigir ante las Administraciones Públicas y los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el cumplimiento de la legislación urbanística y de ordenación del territorio, así como de los instrumentos de planeamiento y de ejecución del mismo, se ejercerá de conformidad con la legislación estatal aplicable. Los plazos y procedimientos del ejercicio de las acciones serán los determinados para cada una de ellas en las normas sustantivas y procesales aplicables, según la naturaleza de la actividad o inactividad impugnada y el órgano administrativo o judicial ante el que se formulen.

El artículo 553 ROGTU en su redacción inicial indicaba que en ejercicio de la acción pública urbanística cualquier ciudadano puede presentar denuncias, que una vez admitidas a trámite atribuyen a los que la han presentado, y según la legislación de procedimiento administrativo, la condición de interesado en los términos previstos en cada tipo de procedimiento. Este precepto ha sido objeto de modificación por el Decreto 36/2007 de 13 de abril, de manera que se elimina la asunción automática del carácter de interesado que se desprendía de la redacción inicial, cuando dice que la presentación de denuncias a la Administración, una vez admitidas a trámite, sólo atribuirá la condición de interesado en aquellos supuestos en que así se establezca en la legislación reguladora del procedimiento

---

*Exposición práctica de la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de suelo y de la legislación autonómica*, I, 2008, págs. 59 y sig; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 202 y sig; Martín BASSOLS COMA, *El control de la legalidad urbanística...*, págs. 323 y sig; Luis COSCULLUELA MONTANER, *Acción pública en materia urbanística*, RAP, núm. 71, 1973, págs. 9 y sig; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, págs. 860 y sig; Juan Fernando GRANADOS RODRÍGUEZ, *La revisión de actos nulos mediante el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo: una herramienta más para combatir las ilegalidades urbanísticas*, RDUMA, 2006, núm. 228, págs. 47 y sig; Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Artículos 42-50*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 1124 y sig; Francisco LLISSET BORRELL, *La actividad urbanística de los particulares*, 1975, págs. 340 y sig; Alfonso PÉREZ MORENO, *La acción popular en materia de urbanismo*, RDUMA, núm. 15, 1969, págs. 71 y sig; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual...*, págs. 261 y sig.

<sup>128</sup> Francisco Javier GARCÍA GIL, *El nuevo derecho del suelo*, 2007, pág. 41.

<sup>129</sup> Sobre la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en la acción pública urbanística, María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular...*, págs. 185 y sig.

administrativo.

El dictamen 258/2007 de 23 de marzo de 2007 del CJC considera esta modificación “aclaratoria”; por contra, consideramos que la versión modificada es, cuanto menos, confusa. Ambas, en última instancia, no dejan de remitirse a las normas generales de procedimiento administrativo para atribuir o no la condición de interesado, pero de forma expresa la versión modificada contempla la posibilidad de excluir al denunciante que no tenga esta condición. Para explicar nuestra opinión, debe resaltarse que desde el punto de vista doctrinal, no son equiparables la denuncia y la acción pública. La acción pública contempla la apertura de un procedimiento administrativo, mientras que la mera denuncia por si misma carece de esta virtualidad, ya que para ello es necesario que el órgano competente dicte el correspondiente acto de incoación, según el artículo 69.1 LRJ-PAC y en el ámbito sancionador, el 11.1.d) RPS<sup>130</sup>.

De hecho, es reiterada la jurisprudencia que especifica que la cualidad de denunciante no confiere por si misma ninguna legitimación como interesado y que el derecho a obtener una respuesta en el trámite preliminar no implica la legitimación. Así, si la denuncia se produce en materias donde no existe la acción pública, no se acepta como parte al denunciante<sup>131</sup>, aun cuando algunos pronunciamientos de forma restrictiva permiten entrar a dilucidar si en el denunciante se da alguna circunstancia adicional de la que se derive un beneficio, en cuyo caso de admite su presencia más allá de la mera defensa de la legalidad<sup>132</sup>. El supuesto se analiza en la STS de 5 de noviembre de 1999, Sección 6ª, recurso 9537/1995, que reconoció este interés legítimo en una denunciante, notaria, en el

---

<sup>130</sup> María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular...*, págs. 134 y sig.

<sup>131</sup> A título de ejemplo, las denuncias de particulares dentro del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, como puede verse en las sentencias de los TSJ de Asturias de 27 de octubre de 2000, Sección 2ª, recurso 1726/1996 y de Castilla La Mancha de 9 de diciembre de 2004, Sección 1ª, recurso 276/2001.

<sup>132</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, II, pág. 198. A favor de la plena aceptación del denunciante en el procedimientos sancionador, Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, pág. 39; a favor de la acción pública en el régimen sancionador, Blanca LOZANO CUTANDA, *El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para su efectividad*, RAP, núm. 161, 2003, págs.83 y sig;

procedimiento donde se fiscalizaba el agravio profesional que le provocó otro notario con residencia en la misma localidad.

No obstante, *quien denuncia si decide ejercer la acción pública es interesado en el procedimiento*, por supuesto, siempre que se circunscriba al marco delimitado para ella. La acción pública se da precisamente en supuestos donde, por la trascendencia y efectos de la decisión que pueda adoptarse, no se exige una aptitud especial y se reconoce legitimación con carácter general para intervenir en el procedimiento<sup>133</sup>. Descartemos por tanto que la modificación del Decreto 36/2007 pueda impedir la atribución de la condición de interesado a quien ejercita la acción pública. En palabras de REGO BLANCO, de los preceptos sectoriales habilitadores de la acción pública por reducción al absurdo carecería de sentido a todas luces el negarle tal *status* procedimental<sup>134</sup>. Por tanto, es improcedente toda interpretación que impidiera la condición de interesado a quien ejercite la acción pública.

Se comprueba en consecuencia que la redacción actual del artículo 553 ROGTU carece de congruencia; si lo que se ha intentado con ella es impedir el acceso al procedimiento del denunciante en aquellos supuestos donde no procede la acción pública, no se ha acertado, ya que el problema no radica en la atribución o no de la condición de interesado, sino en entender, o no, si en el caso concreto estamos situados dentro del marco en el que se desenvuelve la acción pública; de estar en el mismo, la condición de interesado es innegable.

Tal vez el motivo último de esta reforma –si bien, como se ha indicado, desafortunada y confusa– es una toma de postura del normador en la clásica discusión de si la acción pública es posible en los procedimientos sancionadores. El TSJCV en sucesivas sentencias se ha mostrado contrario a tal posibilidad<sup>135</sup>, según se ha plasmado en las de 14 de octubre de 2002, Sección 1ª, recurso 1927/1996, 24

---

<sup>133</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ-Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, I, 2ª ed, 1999, pág. 865.

<sup>134</sup> María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular...*, pág. 228.

<sup>135</sup> María José ALONSO MAS-Manuel J. DOMINGO ZABALLOS, *La revisión e impugnación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y de sus actos de aplicación en la legislación valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1861 y sig, en pág. 1973.

de septiembre de 2004, Sección 2ª, recurso 184/2003 y de 29 de noviembre de 2007, Sección 1ª, recurso 387/2007. Dice la primera de ellas.

“es doctrina común en el ordenamiento español que la cualidad de tercero, aun en las materias en las que -como el urbanismo- existe acción pública, no legitima para exigir la imposición de sanciones o la agravación de las mismas, puesto que el perjuicio que se infiere al eventual sancionado para nada influye en la esfera de derechos e intereses legítimos jurídicamente protegidos del accionante”

No nos parece acertado este juicio del TSJCV, aunque este criterio sea de aceptación mayoritaria. En nuestra opinión, “la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística” a que se refiere el artículo 48 LS/08 ha de contemplar tanto el aspecto de contención de las obras ilegales como el de represión de los infractores para su contempla conclusión<sup>136</sup>. La correcta aplicación del ordenamiento es también la de su régimen sancionador.

Nótese que es aceptada de forma pacífica la acción popular en los procesos penales, y por contra existe una fuerte prevención a su participación en los procedimientos sancionadores. Además, la separación entre régimen de persecución de la infracción y de restauración de la legalidad no existe en otros mecanismos de nuestro Derecho, donde en ocasiones concretan el deber de reparación del infractor como parte del procedimiento sancionador; de la misma manera, como podrá verse en el apartado 2.3 de este capítulo, algunos ordenamientos autonómicos hay venido a terminar con esta separación y concatenar ambos extremos en el ámbito urbanístico.

Para comprobar las confusiones a que conduce esta limitación a la acción pública cuando la restauración es una de las medidas adoptadas en la resolución del procedimiento sancionador, es conveniente estudiar la sentencia del TSJCV de 13 de octubre de 2009, Sección 1ª, recurso 1527/2007. La Conselleria de Territori i Habitatge impuso una sanción a una empresa por vulneración de la Ley 10/2000 de 12 de diciembre, de la Generalitat, de residuos, con la obligación de reparar el daño

---

<sup>136</sup> De esta opinión, Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, pág. 202; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...* pág. 797; María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular...*, pág. 146.

causado, además de adoptar las medidas para reestablecer el equilibrio medioambiental, que en el caso consistía en la clausura y sellado de la masa de residuos según proyecto. En el curso del procedimiento trató de actuar como interesado y perjudicado el dueño de la parcela lindante, y ante la negativa de la Generalitat a esta pretensión recurrió a los tribunales. El TSJCV reconoce en este ámbito la existencia de la acción pública en aplicación del artículo 94 LPCC, pero a pesar de ello -que implica *per se* la legitimación del accionante- se remite a la jurisprudencia antes citada por la que se admite en ciertos casos la personación del denunciante en los procedimientos sancionadores, para acabar aceptando su personación porque “observamos que tiene una parcela colindante con la del codemandado y que defiende un interés medioambiental concretado en la medida de restauración pretendida en la demanda, *sin discutir la procedencia ni el quantum de la sanción impuesta*”. Parece adivinarse que la respuesta hubiera sido negativa si el denunciante, junto con la restauración, hubiera propuesto la imposición de una sanción al infractor; o tal vez, aventuramos, hubieran limitado la actuación del denunciante a la restauración y no a la sanción.

En última instancia, esta prevención tiene su origen último en que la acción pública puede esconder un oscuro trasfondo, hasta el punto de ser vista por NIETO como patrimonio casi exclusivo de extorsionadores cuando no instrumento de venganzas personales o políticas<sup>137</sup>. Además, añadiríamos, ha sido para algunos una manera tradicional de suprimir desembolsos en la gestión urbanística. Téngase en cuenta que, al regular el procedimiento de reparcelación, el artículo 168.2.a) LUV dispone que son gastos que afectan de forma individualizada a cada uno de los propietarios la parte proporcional que le corresponda de las indemnizaciones que procedan por las obras de urbanización preexistentes y que sean útiles a la actuación, así como para la extinción de derechos y destrucción de bienes a consecuencia de la ejecución del planeamiento y entre ellas las derivadas de la destrucción de construcciones, instalaciones, plantaciones, edificaciones y cese y traslado de las actividades. Por tanto, conforme a este precepto, así como a su precedente el artículo 60 RGU, formaban parte de las cargas de urbanización de

---

<sup>137</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 39. Sobre el uso abusivo de la acción pública, María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular...*, págs. 370 y sig.



la reparcelación las indemnizaciones derivadas de destrucción de construcciones; pero se evitaba la carga si éstas eran declaradas ilegales y demolidas, de manera que no llegaban nunca a exigirse a los afectados por la actuación, perspectiva a veces generadora de un súbito furor legalista contra el infractor por parte del resto de propietarios.

En la actualidad esta práctica ha perdido su sentido, ya que por el artículo 531 ROGTU, mientras el interesado no ejecute plenamente la orden de restauración de la legalidad, las construcciones, edificaciones, instalaciones y demás elementos pendientes de demolición, no darán derecho a efectos del pago de justiprecio expropiatorio, de indemnización de daños y perjuicios o de otro tipo de compensación económica; además, los artículos 22.3, 24.1 LS/08 y 5 RV, de forma aun más contundente exigen que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajusten a la legalidad para poder ser valoradas. En todo caso, sí pueden producirse controversias a la hora de analizar construcciones antiguas realizadas en su momento sin título habilitante, ya que de ser consideradas legales –aunque ahora fuera de ordenación- han de ser indemnizados sus propietarios, y no en caso contrario<sup>138</sup>.

### **2.3-Coordinación del procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad**

De acuerdo con el primer apartado de este capítulo, procedimientos sancionador y restaurador de la legalidad son distintos e independientes de suerte que, en reiteración de la idea ya manifestada en el artículo 52 RDU, dispone el

---

<sup>138</sup> En ocasiones se ha planteado la cuestión de la posibilidad de que la acción pública sea ejercida por la propia Administración. El TSJCV la admitió en sentencia de 27 de enero de 1992, referida a la construcción de dos edificios, porque consideraba que no podían tener peor condición los órganos de la Generalitat con potestad de reacción frente a una grave infracción urbanística que los simples particulares legitimados para el ejercicio de la acción pública; pero el TS, en sentencia de 5 de mayo de 1998, Sección 5ª, recurso 4848/1992, no consideró adecuado este criterio y estimó el recurso presentado por el Ayuntamiento. Sobre este concreto caso, Joaquín LLIDÓ SILVESTRE, *El régimen jurídico de reacción de las Comunidades Autónomas contra actos ilegales sobre licencias de obras*, EC, 1993, núm. 20, págs. 2483 y sig.

Aun cuando algún otro pronunciamiento acepta esta posibilidad, como la sentencia del TSJ de Castilla y León de 8 de octubre de 1999 (Valladolid), recurso 2422/1995, el TS con carácter general no ha admitido la posibilidad de impugnación de los actos locales sobre la base de la acción pública por parte de la Administración autonómica y estatal, pues a ellas se les reserva otro tipo de acciones en defensa de la legalidad. Véase Jordi ABEL FABRÉ, *Ley de suelo...*, I, pág. 61.

242.2 LUV que las multas por infracciones se impondrán con independencia de las medidas cautelares para el mantenimiento de orden urbanístico y de las definitivas para su restauración cuando haya sido conculcado.

Ello no es óbice para que las conclusiones de uno y otro y su propia virtualidad estén concatenadas. Según la STS de 3 de noviembre de 1992, Sección 5ª, recurso 8716/1990, siendo compatible la incoación simultánea de ambos expedientes, el sancionador no podrá dictar resolución hasta tanto se haya decidido sobre la legalización o no de las obras, ya que difícilmente puede una Administración imponer una sanción por obra ilegal cuando al tiempo está todavía discutiendo en otro procedimiento el alcance de la vulneración e incluso su propia existencia. De la misma manera, concluye la STS de 24 de mayo de 1990, Sección 6ª, recurso 2286/1989, que del trámite de restauración habrá de resultar el carácter legalizable o no, conforme al planeamiento urbanístico, de las obras o usos del suelo en cuestión, dato esencial para la tipificación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente<sup>139</sup>.

Más allá de estas por otra parte lógicas conclusiones, en la normativa estatal el RDU no regula una coordinación en el tiempo de ambos procedimientos, de manera que conforme a él cabe su incoación simultánea. No obstante, en la actualidad el artículo 538 ROGTU marca una serie de pautas, que en resumen vienen a exigir un pronunciamiento de la Administración en el procedimiento de restauración de la legalidad con carácter previo a la incoación del sancionador. Ello no impide para que de conformidad con el 238.4 LUV, aquél interrumpa la prescripción de la sanción. Así, el procedimiento sancionador no se iniciará en tanto no concluya el de protección, según las siguientes reglas:

a) Cuando el requerimiento de legalización termine con la autorización del acto de uso, edificación o transformación, se iniciará a continuación el procedimiento sancionador por la eventual comisión de la infracción del 252.1 LUV

---

<sup>139</sup> Esta a nuestro juicio acertada jurisprudencia no es seguida, en cambio, por la sentencia del TSJCV de 28 de junio de 2002, Sección 1ª, recurso 1500/1997. Por subrogación, la Generalitat impuso una sanción a los promotores de una construcción en suelo no urbanizable y ordenó al Ayuntamiento que iniciara los trámites para la restauración de la legalidad. El TSJCV, de forma expresa, entendió perfectamente compatible el expediente sancionador con la inexistencia de previa legalización de las obras.

que sanciona las obras o instalaciones legalizables.

b) Cuando tras el requerimiento de legalización proceda iniciar el procedimiento de restauración de la legalidad no se iniciará el procedimiento sancionador en tanto no se dicte la resolución que ponga fin a la restauración de la legalidad, en los términos establecidos en eL 225 LUV.

c) No se iniciará el procedimiento sancionador si antes de terminar el de restauración ésta se llevase a efecto por el interesado voluntariamente.

d) Una vez terminado el procedimiento de restauración de la legalidad, se incoará el procedimiento sancionador por la infracción que se hubiera cometido. Si la restauración de la realidad alterada se llevase a cabo por el interesado dentro del plazo establecido en la orden de restauración, la multa se reducirá en un 95 por ciento.

Se engarza la efectividad del expediente sancionador a la previa resolución del restaurador, es decir, salvo algunos supuestos concretos, la adopción por la Administración de un acuerdo relativo a la restauración de la legalidad es condición previa a la iniciación de actuaciones sancionadoras. De ahí surge la cuestión de la efectividad de la sanción que se imponga sin la previa restauración, ya que en ocasiones, en clara dejación de sus funciones, la Administración no ha tramitado procedimiento restaurador pero sí sancionador. Tras la tajante redacción del artículo 538 ROGTU, entendemos que procede la declaración de nulidad del acto de imposición de la sanción si con carácter previo no se ha emitido un pronunciamiento previo la restauración de la legalidad, ya que en los términos del artículo 62.1.e), LRJ-PAC aquél se habría dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

Según se acaba de indicar, poniendo en relación esta norma con los antes citados apartados 4 y 5 del artículo 242 LUV, reproducidos en el 538 ROGTU, se exonerará de la sanción a quien restaure antes de que se adopten alguna de las medidas del 255 LUV, finalizadoras del procedimiento restaurador; de otra, se reducirá en un 95 por ciento a quien cumpla aquéllas, en el plazo marcado. No es la única normativa autonómica que contempla esta posibilidad, y así puede verse el artículo 59 RDUVA, o el 209 del texto refundido de la Ley de urbanismo de

Cataluña aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 julio; pero se constata que en la normativa valenciana se contemplan reducciones de multas especialmente intensas.

Por último, el artículo 538.3 ROGTU permite iniciar el procedimiento sancionador con independencia del protector de la legalidad cuando se trate de infracciones que no consistan en la ejecución de actos de edificación o uso del suelo respecto de los que proceda su restauración. No se refiere a las obras sin licencia pero legalizables, donde no cabe el procedimiento restaurador, ya que las obras son legales aunque el promotor haya querido ahorrarse los trámites y tributos de aquella; sí es cauce, en cambio, para aquellas infracciones que no dan lugar a actos de edificación o uso del suelo, como es el caso, entre otras, la de no efectuar el propietario la inspección periódica de construcciones prevista en el 251.2 LUV o la de incumplir las compañías de suministros y servicios las obligaciones descritas en la Disposición Adicional segunda de la LSNU.

Esta coordinación de procedimientos no implica confusión de los plazos de prescripción. Como se ha indicado, en la anterior regulación el plazo de prescripción de las infracciones era en todo caso de cuatro años, según el artículo 9 del Real Decreto Ley 16/1981, pero en la actualidad el plazo se ha reducido a un año para el supuesto de las faltas leves, según el 238.1.b, LUV; en cambio, por el 224 LUV, el plazo de restauración de la legalidad continúa siendo con carácter general de cuatro años salvo en aquellos casos en que no hay límite temporal. Por tanto, no es descartable que una infracción no pueda ser objeto de sanción pero sí de restauración de la legalidad.

CASTILLO BLANCO ha defendido la conveniencia de acabar con la dualidad de procedimientos, y de esta manera estima que no hay sino ventajas en que las medidas de restauración del orden urbanístico se adopten como complementarias a la sanción impuesta, salvo el supuesto de que los actos estuviesen amparados en una licencia ilegal. En este supuesto, entiende, sí deberían escindirse ambos procedimientos dado que según el artículo 91 RDU y preceptos equivalentes autonómicos, no podrá procederse a sancionar si no se ha eliminado, en primer

término, el acto autorizante de la actuación contraria al ordenamiento<sup>140</sup>.

Ésta es la línea seguida por el artículo 226 del texto refundido de la Ley del suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 1/2005 de 10 de junio, por el que la vulneración de las prescripciones contenidas en la legislación urbanística y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, dará lugar necesariamente a la incoación del correspondiente expediente sancionador, en cuyo procedimiento se incardinarán, en su caso, las piezas separadas de suspensión de actuaciones ilegales y de restablecimiento del orden infringido. La pieza separada de restablecimiento del orden infringido, con declaración sobre la legalidad material de los hechos constitutivos de la infracción, se resolverá con anterioridad a la propuesta de resolución sancionadora por el instructor del expediente, disponiéndose su ejecución en la resolución final del mismo.

La razón acompaña al autor cuando resalta que distintos procedimientos pueden suponer contradicciones entre ellos e incluso una falta de celeridad en su tramitación. De toda manera, pese a ello, nos acogemos a la tradición de la dualidad, ya que las medidas restablecedoras se rigen por principios completamente distintos a los propios de las sancionadoras<sup>141</sup>. El resultado buscado también puede obtenerse articulando mecanismos de coordinación como los previstos en el 538 ROGTU; de hecho, la normativa murciana en su 228.2 sigue contemplando la concesión del plazo de legalización de dos meses, aun con la diferencia de que este trámite se configura bajo la forma de una pieza separada y no como un procedimiento distinto.

Por último, una precisión sobre la que después se volverá. Más adelante se incidirá en aquéllos a quienes va dirigida la restauración de la legalidad, así como en la eventual existencia de otros interesados; además, se hará notar que la legalidad o ilegalidad de la obra es un aspecto a dilucidar a través de la concesión de la licencia, es decir, dentro del procedimiento de restauración, y cómo esta adecuación a la normativa incide a su vez en la cuantía de la sanción. Todo lo anterior nos lleva a concluir que, con el fin de que no vean mermadas sus

---

<sup>140</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 265 y sig.

<sup>141</sup> Un análisis de ambos tipos de medidas puede verse en Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición de obras ilegales...*

posibilidades de defensa, *deban ser considerados interesados en la restauración los sujetos responsables de las obras desde el punto de vista sancionador* (por lo general, promotor, constructor y director técnico), con independencia de la persona a la que se dirija la orden de restauración.

## **2.4- Actuación frente las obras o usos sin licencia o disconformes con la misma**

### ***2.4.1-Obras de ejecución sin licencia***

La exigencia de un título habilitante para todo acto de edificación tiene carácter básico en la normativa española, como se desprende del artículo 8.1.b) LS/08<sup>142</sup>, y es sobre la exigencia de éste por donde se ha encauzado la supervisión de la legalidad de las actuaciones. El artículo 221.1 LUV mantiene el esquema clásico de la legislación estatal, consistente en ordenar la paralización de las obras y otorgar al interesado un plazo de dos meses para solicitar la licencia o autorización, o en su caso ajustar las obras a la autorización ya concedida<sup>143</sup>. Si transcurrido el plazo el interesado no la ha solicitado, según el artículo 223 LUV la Administración adopta las medidas de protección de la legalidad. Aunque el precepto guarda silencio en este punto, cabe añadir, como hace el 29.4 RDU, que se produce el mismo efecto si la autorización es denegada, porque tan inexistente es la licencia no solicitada como la desestimada. A la misma conclusión se llega con la lectura del 227.2.b) LUV, que al determinar el cómputo del plazo para notificar y resolver el expediente de restauración de la legalidad urbanística sí incluye este último supuesto cuando dice que si se ha solicitado la legalización, el plazo se iniciará el día en que se dicte el acto administrativo resolviendo sobre la licencia urbanística o autorización administrativa de que se trate.

El receptor de la orden es quien realiza la obra como promotor, sea o no

---

<sup>142</sup> Ángela DE LA CRUZ MERA, *Artículos 29-35*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 851 y sig, en pág. 975.

<sup>143</sup> Sobre el procedimiento en la Comunidad Valenciana, Juan José DÍEZ SÁNCHEZ, *La protección de la legalidad urbanística*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana...*, págs 1505 y sig; Santiago GONZÁLEZ-VARAS-Juan Enrique SERRANO, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana...*pág. 449 y sig.

propietario del inmueble. La legislación urbanística, casi con carácter general, parte de una premisa: lo decisivo, a los efectos de ejercer las potestades aquí analizadas, es quién está ejecutando la obra, es decir, el que está con sus acciones u omisiones contraviniendo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, no el titular del inmueble. Por consiguiente, la audiencia y contradicción y en general todas las garantías procedimentales establecidas por el ordenamiento jurídico para la protección de los afectados por la adopción de las medidas contempladas en la legislación, han de entenderse con aquél<sup>144</sup>.

Ello no obsta para que aparte del promotor existan otros interesados, como es quien ejercita la acción pública o en general todo aquel que tenga derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte, según se desprende del artículo 31.1.b), LRJ-PAC, como puede ser, a título de ejemplo, el arrendatario<sup>145</sup>. También, por lógica, tiene esta condición el propietario, quien debe ser también emplazado por así exigirlo de forma expresa, a efectos registrales, el artículo 57.2 RHU; por último, el constructor y director técnico, a consecuencia del artículo 221.3 LUV. Todos ellos deben de tener conocimiento del requerimiento realizado al promotor.

Por todo lo anterior, en el ámbito que nos ocupa el concepto de interesado puede provocar cierta confusión e incluso inducir a error. Quien aparece citado en el artículo 184 LS/76 y 223 LUV es el promotor de la obra, una suerte de interesado *cualificado*, pero también se le ha de notificar a los demás interesados el emplazamiento hecho a éste, por poder resultar afectados por la decisión que en el

---

<sup>144</sup> En el mismo sentido se manifiesta la sentencia de 8 de julio de 2003 del JCA nº 4 de Valencia, procedimiento ordinario nº 274/2002 (confirmada por la del TSJCV de 16 de julio de 2004, Sección 2ª, recurso 396/2003): “En cuanto a la cuestión planteada, mantiene la Doctrina Jurisprudencial, que “interesado es quien ejecuta las obras, con independencia de que sea o no propietario”. Así se manifiesta que “el artículo 184 del TRLS de 9 de abril de 1976, ordena a la Administración entenderse con el interesado (apartado 2), en el bien entendido supuesto de que el interesado no es el propietario, sino quien efectúa las obras (apartado 1), el cual puede o no puede ser el propietario de la finca. Quien efectúa las obras puede ser en efecto el propietario del inmueble donde se realizan, pero puede ser también un usufructuario de éste, o un arrendatario o un precarista o cualquier tercero; no importa para los fines del art 184 quien sea el propietario del inmueble, sino quien está efectuando la obra, ya que lo relevante urbanísticamente es ésta y no la titularidad que se tenga sobre el inmueble (STS de 2 de julio de 1997)”

<sup>145</sup> La sentencia del TSJ de las Islas Baleares de 24 de junio de 2005, Sección 1ª, recurso 180/2004, considera como interesado al arrendatario de un local destinado a cafetería en las actuaciones tendentes a la demolición de parte del mismo en que se desarrolla su actividad.

procedimiento se adopte. No debe olvidarse que los sucesivos adquirentes se ven subrogados en la posición de los propietarios iniciales en cuanto a la obligación de soportar el cumplimiento de la orden de restauración de la legalidad, de conformidad con el artículo 18 LS/08 y 25 LUV<sup>146</sup>.

Fijémonos ahora en el contenido del artículo 521 ROGTU, por el que si como consecuencia del requerimiento de legalización el interesado solicita licencia urbanística o la autorización administrativa que proceda, se seguirán los trámites ordinarios del procedimiento para su otorgamiento o denegación. Es decir, el carácter legal o ilegal de una actuación se resuelve con el examen de la solicitud de título habilitante<sup>147</sup>, aspecto que permite recordar una realidad a veces olvidada: ni el procedimiento de restauración de la legalidad ni el sancionador determinan la licitud de una actuación, ya que esta tarea corresponde al de concesión de licencia<sup>148</sup>, al de declaración de interés comunitario<sup>149</sup>, según el artículo 527.1 ROGTU y LSNU, o en general al de concesión del título habilitante que en cada supuesto corresponda<sup>150</sup>. De esta manera, el pronunciamiento expreso sobre la legalización o no de las actuaciones realizadas sin licencia es condición estricta de validez para el ejercicio por la Administración de sus facultades en orden a la

---

<sup>146</sup> No siempre se ha exigido ello por los órganos jurisdiccionales, y así debe indicarse que la sentencia de 8 de julio de 2003 del JCA nº 4 de Valencia, procedimiento ordinario nº 274/2002, no consideró procedente la anulación del procedimiento de restauración de la legalidad por no haberse realizado actuaciones con el propietario no promotor.

<sup>147</sup> Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 305.

<sup>148</sup> Sobre el procedimiento de otorgamiento, entre otros, en extenso, Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ, *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento. Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y la aplicación del silencio positivo*, 2010.

<sup>149</sup> Sobre la declaración de interés comunitario, entre otros, Juan BARREDA BARBERÁ, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, 2008, págs. 194 y sig.

<sup>150</sup> Es éste también el criterio de la STS de 2 de octubre de 2007, Sección 4ª, recurso 7042/2003, que dice: “ante la denegación de licencia para construcción de viviendas en zona militar, impone la obligación de demoler y la oportuna sanción, y por tanto, no cabe entrar en valoración o discusión alguna, sobre si debió o no otorgar la licencia por parte de la autoridad militar o si la misma era o no procedente...pues dados los términos de la litis y la firmeza de la resolución que deniega la licencia...aquí lo único que se podría aceptar y valorar es si dada la realidad de la construcción dentro de la zona de seguridad de un acuartelamiento militar, la sanción pecuniaria que se le impone al recurrente y la obligación de demoler era o no la adecuada”



protección de la ordenación urbanística. Como escriben GARCÍA DE ENTERRIA y PAREJO ALFONSO, esta precisión no es baladí, porque con la vigencia LS/56 se llegó a sostener la tesis de que la legalización era una vía arbitrada por el texto legal, puesta en las discrecionales manos de la Administración para corregir la situación ilegal de las obras y que, por tanto, la alternativa legalización-demolición no estaba estrictamente ligada a la de conformidad-disconformidad con la ordenación urbanística<sup>151</sup>.

Por consiguiente, no es el procedimiento de restauración –como tampoco lo es el sancionador– el lugar adecuado para discutir la legalidad de una obra, porque esto se debe dilucidar durante la concesión del título habilitante, cuya denegación puede el interesado recurrir en vía administrativa o contenciosa. Es más, el artículo 532.3 ROGTU permite un *último tren* legalizador, al permitir la suspensión de la orden de restauración –por lógica, una vez finalizado el plazo primigenio de requerimiento de licencia de dos meses– cuando se den las siguientes condiciones:

a) Que el interesado acredite que ha pedido en debida forma las licencias o autorizaciones necesarias para llevar a cabo la legalización, así como la documentación que debe acompañar la solicitud de las licencias o autorizaciones.

b) Que el interesado constituya ante la Administración una garantía en cuantía no inferior al 50 por ciento del presupuesto de las actuaciones de reposición, mediante alguna de las formas admitidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

En ocasiones la Administración incurre en la práctica poco recomendable de eludir la concesión del plazo de dos meses cuando en el expediente constan informes técnicos que corroboran la ilegalidad de las obras; pese a que la jurisprudencia ha aceptado en ocasiones su ausencia en supuestos de palmaria ilegalidad, en nuestra opinión, asiste al interesado el derecho a conseguir de la Administración un plazo durante el cual pueda solicitar licencia, y ofrecerle por tanto la posibilidad de discutir la legalidad de las obras, como se encarga de

---

<sup>151</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, pág 813.

manifestar entre otras, la STS de 21 de enero de 1992, Sección 5ª, recurso 3576/1990<sup>152</sup>.

Aún así, en ocasiones la jurisprudencia ha admitido su eliminación en casos extremos de manifiesta imposibilidad de legalización<sup>153</sup>, como puede señalarse a título de ejemplo la STS de 3 de mayo de 2004, Sección 5ª, recurso 7025/2000, para la que este requerimiento de legalización no es necesario cuando conste de modo evidente la irregularidad de las obras. Se trata de una creación jurisprudencial sobre un supuesto no contemplado en la legislación estatal ni ahora en la valenciana, que se basa en los mismos esquemas, motivo por el cual, aunque discrepamos de él, puede servir de amparo a la actuación de la Administración.

Sí es aceptada de forma plena la innecesariedad de concesión del plazo de dos meses cuando la licencia ya hubiese sido denegada en el pasado. Puede verse en la STS de 31 de marzo de 1999, Sección 5ª, recurso 1725/1993, o la más reciente del TSJCV de 9 de junio de 2009, Sección 1ª, recurso 467/2008, para la que “la parte actora no solicitó la legalización dentro del procedimiento, posibilidad que expresamente ofrecía el Decreto impugnado y que es a la que hace referencia el apartado 2.b) del artículo 227 [LUV]. Obviamente era innecesaria esta solicitud, dado que la había formulado un año antes, con negativos resultados”.

Pese a mantener el esquema de la legislación estatal, LUV y ROGTU

---

<sup>152</sup> La sentencia de 12 de mayo de 2007 del JCA número 4 de Valencia, procedimiento ordinario 567/2004, es ejemplo de la necesidad de otorgar este plazo, para el que, recordemos, la LUV no establece excepciones. En este supuesto, el Ayuntamiento había denegado la licencia solicitada por las obras que, sin la misma, se habían realizado por el interesado, al considerarlas no legalizables por los informes técnicos municipales; pero con posterioridad, en la vista oral se aportó informe pericial en sentido contrario, en base al cual la sentencia reconoció el derecho a la licencia y anuló la orden de demolición. Lógicamente, de no haberse otorgado ese plazo de dos meses durante el que solicitaron licencia, los interesados no hubieran podido ejercer su derecho a que se discutiera en un procedimiento la legalidad de las obras.

Es perfectamente posible, e incluso recomendable, la acumulación en vía contencioso administrativa de los procedimientos de denegación de licencia y restauración de la legalidad urbanística, como se dio en este caso, en tanto entre ambos existe una conexión directa (artículo 34 LJCA). En cambio, no es procedente la acumulación del procedimiento sancionador y el de restauración de la legalidad urbanística. Además, debe recordarse que las sanciones no son objeto de recurso de apelación si no superan los 30.000 euros (art. 81 LJCA) y que en ocasiones pueden haber prescrito la infracción o la orden de restauración.

<sup>153</sup> José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales...* pág 103 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 305; Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *Protección de la legalidad urbanística: problemas prácticos*, RDUMA, núm. 164, 1998, págs. 77 y sig en pág. 102 y sig.

introducen algunas peculiaridades a destacar. En primer lugar, permiten la realización de actuaciones previas para aclarar hechos y determinar los presuntos responsables en el artículo 523 ROGTU, una suerte de diligencias previas a semejanza de las previstas para el procedimiento sancionador en el artículo 12 RPS, que no interrumpen la prescripción de las infracciones.

El tratamiento del denunciante en los apartados 2 y 3 del artículo 524 ROGTU es similar al que realiza el artículo 11.2 RPS; pero cuando el apartado 3 de aquél exige comunicarle la incoación del procedimiento restaurador al denunciante en el plazo de diez días si es otra Administración Pública o un Colegio Profesional, deja en el aire la duda de la obligatoriedad de comunicación y el plazo para realizarla si la denuncia se realiza por un particular. A pesar de la difusa redacción del precepto, la incoación siempre se debe notificar a éste, en la línea del artículo 11.2 RPS, que en el procedimiento sancionador exige realizar el trámite con todos los denunciantes. Es la solución correcta tanto por el más elemental derecho del ciudadano a ser tratado con respeto y deferencia, de acuerdo con el 35.i), LRJ-PAC, como por una jurisprudencia proclive a favorecer el acceso al procedimiento. Sumemos la obligación de la Administración de notificar al denunciante la decisión de no incoar procedimiento por denuncia infundada, como dispone el 524.2 ROGTU, sin hacer distinciones entre unos y otros. De todo ello se concluye la innecesariedad del inciso final del 524.3 ROGTU, porque marca un plazo de notificación acotado a ciertos denunciantes, cuando ya está determinado con carácter general para todos ellos.

Es muy significativa la regulación de la notificación de la orden de suspensión en el artículo 224.2 LUV, donde dice que ésta podrá realizarse, indistintamente, al promotor, al propietario, al responsable del acto o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo y esté relacionada con el mismo. Se constata que el redactor ha sufrido los avatares del trámite, porque trata de adelantarse a los acontecimientos y evitar las embarazosas situaciones de no saber quién es el responsable de la obra, que no se quiera decir el dato por los trabajadores o sea ilocalizable. En este supuesto la Administración debe probar la relación laboral o vinculación con la obra de la persona que reciba la notificación, a través, por ejemplo, de testigos o la afiliación a

la Seguridad Social de los trabajadores<sup>154</sup>.

La prescripción de la infracción se interrumpe al tener conocimiento el interesado de la incoación del expediente sancionador o de restauración de la legalidad, por el artículo 238.4 LUV. De hecho, se encarga el ROGTU en dos ocasiones de establecer la obligación de comunicar al interesado esta interrupción, en concreto en los artículos 528.1 y 538.1.

Por otra parte, es criticable el artículo 227.1 LUV, según el cual, instruido el expediente y formulada la propuesta de medida de restauración de la ordenación vulnerada, la misma será notificada a los interesados para que puedan formular alegaciones. Con ello, la LUV obliga a un trámite que los tribunales con sentido común se habían encargado de declarar prescindible<sup>155</sup>.

Además, ante el incumplimiento por el interesado de la orden de suspensión o de restauración cabe la adopción de las multas coercitivas previstas para el incumplimiento de la orden de restauración, según el artículo 228.1.a), en relación con el 228.2 LUV, las cuales, en palabras de PEMÁN GAVÍN, tienen como propósito agravar, hasta hacer insostenible, la situación del destinatario del acuerdo de demolición<sup>156</sup>. El 530 ROGTU complementa el anterior en cuanto a las medidas cautelares. Así, las multas coercitivas por incumplimiento de la orden de suspensión o de restauración se contemplan en el 228 LUV por lapsos de tiempo mensuales y cuantías entre 600 y 3.000 euros, con un máximo de diez; en cambio,

---

<sup>154</sup> Sobre la distinta regulación autonómica en cuanto a la notificación, Federico CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 253 y sig.

<sup>155</sup> Entre otras por las sentencias del TSJ de Madrid de 8 de noviembre de 2001, Sección 2ª, recurso 3467/1997 o de 13 de noviembre de 1992, Sección 5ª, recurso 9276/1990. Dice la primera: “constituyendo tal requerimiento conminatorio [apartados 2 y 3 del artículo 184 LS/76] el requisito necesario y suficiente para las ulteriores actuaciones administrativas con arreglo a lo previsto en el repetido artículo 184, sin que sea precisa además otra audiencia al interesado... pues como señala el Tribunal Supremo en Sentencias de 3 de octubre de 1988 y 7 de febrero de 1990, entre otras, el requerimiento previo a que se viene haciendo referencia cumple, no sólo las funciones habilitadoras de una legalización, sino también las generales propias del trámite de audiencia”

<sup>156</sup> Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición...*, pág. 22. Sobre esta figura, Ángel SIERRA ACÍN, *Multa coercitiva y protección de la legalidad urbanística. Una propuesta de modificación de la Ley urbanística de Aragón*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 20, 2002, págs. 497 y sig.

para las medidas cautelares, se contemplan cuantías (entre 200 y 1.000 euros) y lapso de tiempo (cada 10 días) que son un tercio de los previstos en la LUV (entre 600 y 3.000 euros, cada mes). Parece considerar que en el caso de paralizaciones, pueda ser más efectiva la reiteración de las multas en periodos más breves de tiempo.

Por último, dejemos anotado que diversos pronunciamientos judiciales en el pasado consideraron el chabolismo como un fenómeno alegal no urbanístico, que no podía erradicarse mediante el ejercicio de potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística. El desalojo y demolición de chabolas e infraviviendas estaría posibilitado, según esa misma jurisprudencia, por razones constatadas de seguridad o salubridad, ocupar suelo de titularidad pública, obstaculizar la ejecución del planeamiento urbanístico o atender a razones sociales. Esta doctrina es ahora desechada por las sentencias del TSJ de Madrid de 28 de junio de 2007, recurso de apelación 146/2007 y de 10 de diciembre de 2009, recurso de apelación 1437/2009, ambas de la Sección 2ª, las cuales entroncan con la jurisprudencia del TS y reconocen que demoler una chabola que carece de licencia o resulta ser una edificación manifiestamente ilegalizable constituye una potestad urbanística perfectamente amparada en el ordenamiento jurídico<sup>157</sup>. Tal vez ningún ejemplo mejor que éste puede traerse a colación cuando en el capítulo I hablamos de la insuficiencia del régimen disciplinario para solucionar problemas que exigen otro tratamiento distinto del represivo, por venir originados en enquistados problemas sociales.

#### ***2.4.2-Obras en ejecución sin ajustarse a la licencia otorgada***

Los apartados 3 y 4 del artículo 221 LUV se ocupan de actos realizados con licencia u orden de ejecución pero sin ajustarse a sus condiciones. El Alcalde se dirigirá al promotor, constructor y director técnico, les señalará las anomalías y concederá un plazo de diez días para que aduzcan la concordancia de las obras con el título autorizante. Si alegaran conformidad, se les convocará para levantar un

---

<sup>157</sup> Véase la Instrucción 3/2008 de la coordinadora general de urbanismo relativa a la prevención y erradicación de asentamientos ilegales del Ayuntamiento de Madrid en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid* de 28 de julio de 2008, núm. 5835.

acta conjuntamente con la Inspección a la vista de la cual el Alcalde se pronunciará.

En este caso, por tratarse de incidencias relativas a obras en ejecución, la LUV contempla de forma expresa la llamada a todos los agentes intervinientes en aquélla aun cuando como se ha indicado, en nuestra opinión, en la restauración de la legalidad se ha de tener como interesados a todos ellos –si son conocidos, añadiríamos. Partamos de la base de que en la inmensa mayoría de las ocasiones en estos pleitos no se discute la existencia de la infracción –por lo común, de forma tácita se presupone– sino aspectos formales con los que se intenta la anulación del acto con recursos donde a veces se viene a exigir a la Administración un hiperformalismo lindante a lo rituario.

Por tanto, aun cuando bienintencionados, estas novedades del artículo 221 LUV no darán nuevas soluciones distintas de las que puedan lograrse con la apertura del periodo de prueba previsto en los artículos 80 y 81 LRJ-PAC; en cambio, pueden generar problemas desde el punto de vista procedimental. Cabe plantear la posibilidad de que, en los primeros momentos, cuando vaya a realizarse el trámite, éste no se dirija a algunos de los interesados porque sean desconocidos para la Administración en ese momento; en concreto, se debe responder a la pregunta de si cuando con posterioridad aparezcan los verdaderos responsables se debe retrotraer el procedimiento a este momento. En este caso, en nuestra opinión, no se debe anular el acto si los datos facilitados a la Administración al solicitar la licencia no son correctos, o si entonces no se tiene constancia de más intervinientes; remarquemos, en apoyo a esta idea, que la legalidad urbanística de la actuación, su situación, es un hecho objetivo, independiente de la personas que comparezcan.

#### ***2.4.3-Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones***

A semejanza del esquema previsto en la legislación estatal supletoria, en el artículo 224 LUV para las obras terminadas sin título habilitante se configura un requerimiento previo de dos meses para su petición, de manera que de no solicitarse o denegarse dará lugar a las medidas de restauración de la legalidad.

Por lógica, no procede la orden de paralización de las obras ni el acta prevista en el artículo 221.4 LUV.

El requerimiento se dirige al propietario, que puede no haber sido autor de la obra. Esto es una interesante novedad, porque el artículo 185.1 LS/76 mandaba dirigirse al “promotor de la obra o sus causahabientes”. Aun sin referirse expresamente a la legislación valenciana, CASTILLO BLANCO parece dar razones para el cambio, cuando considera que la figura del promotor o constructor es esencial durante el proceso constructivo, ya que inclusive puede que no existan propietarios de las obras y tan sólo exista de los terrenos; por el contrario, no resulta lo mismo cuando las obras han terminado, donde el propietario resulta un elemento clave<sup>158</sup>.

El plazo para poder realizar este requerimiento es de cuatro años desde la terminación de las obras. El apartado segundo del artículo 224 LUV trata de aclarar el concepto y presume que unas actuaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución están totalmente terminadas cuando quedan dispuestas para servir al fin previsto sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra o así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

Este texto tiene su precedente en el artículo 24 de la Ley 4/1984 de 10 de febrero de la Comunidad de Madrid y es transcripción exacta del artículo 10.2 de la Ley 3/1987 de 8 de abril del Principado de Asturias; pero para la aplicación del concepto de obra terminada, sigue siendo aplicable la densa jurisprudencia generada a partir del 32 RDU, que fija las obras terminadas comportan la instalación de las puertas, ventanas así como elementos de acabado interior y exterior<sup>159</sup>.

Por último, según el apartado 224.4 LUV, el plazo de cuatro años no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales

---

<sup>158</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, pág. 279.

<sup>159</sup> Nieves MATEOS ANDRADE y Juan Ramón FERNÁNDEZ CANIVELL Y TORO, *El restablecimiento de la legalidad urbanística: caducidad de la acción*, 1999, págs. 28 y 29.

públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural valenciano, o sobre suelo no urbanizable protegido, respecto a las cuales no existirá plazo de prescripción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes. Con ello se viene a extender el abanico de supuestos de no prescripción, que el 188.1 LS/76 limitaba a terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes o espacios libres<sup>160</sup>. Por supuesto, esta imprescriptibilidad se refiere en exclusiva a la restauración de la legalidad y nunca a la potestad sancionadora, donde rigen las reglas generales de prescripción para las infracciones, tal como especifica el propio texto al indicar que la prescripción no existe “en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes”<sup>161</sup>. Este criterio, sobre el que se volverá en el apartado 5.5 del capítulo V, se plasma en la sentencia del TS de 3 de diciembre de 1992, Sección 5ª, recurso 9626/1990:

"La imprescriptibilidad alegada por la parte apelante y prevista en el art. 188 TR de la LS de 1976 opera, sí, en el campo de la restauración de la realidad física alterada por la infracción referida a zonas verdes o espacios libres pero no en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración que necesariamente ha de inspirarse en los principios propios del Derecho Penal -SS. 30 Mar. 1987, 22 Feb. 1988, 20 Dic. 1989, 12 Mar., 3 y 18 Abr., 20 Jun., 31 Oct., 8 y 28 Nov. 1990, 24 Jun. y 26 Nov. 1991, 23 Ene. y 22 Abr. 1992, etc-: si el CP ha previsto la virtualidad de la prescripción en toda clase de delitos, incluidos los de mayor gravedad -art. 114-, insoslayablemente esa figura ha de desplegar sus efectos en todo tipo de infracciones urbanísticas, incluidas por tanto las que se producen respecto a zonas verdes o espacios libres"

Se comprueba por tanto que el artículo 224.4 LUV supone una notable ampliación de los supuestos no sujetos al plazo de cuatro años de prescripción de la potestad de restauración. Ello hace que surja la cuestión de si es posible la

---

<sup>160</sup> El apartado primero del artículo 255 LS/92 no establecía plazo de restauración para las obras en suelo no urbanizable protegido, pero éste, de carácter supletorio, fue declarado anticonstitucional por la STC 61/1997.

<sup>161</sup> De esta opinión, José Mario CORELLA MONEDERO, *Protección de la legalidad urbanística*, en *Manual de urbanismo*, pág. 747.



aplicación del nuevo régimen a actos de edificación o uso del suelo ya finalizados antes de la entrada en vigor de la LUV. Entiende RENAU FAUBELL que los actos de edificación o uso del suelo efectuados sobre terrenos no calificados como de zona verde o espacio libre finalizados más de cuatro años antes de la entrada en vigor de la LUV, el 1 de febrero de 2006, resultan ya inatacables; en cambio, si al 1 de febrero de 2006 no había transcurrido el plazo de cuatro años previsto en el artículo 185 LS/76 ha de entenderse que resulta ya de aplicación el nuevo régimen de prescripción de la potestad de restauración del artículo 224.4 LUV<sup>162</sup>.

Debe hacerse una precisión a este criterio. Con acierto se fundamenta el autor en la normativa urbanística para declarar esta falta de potestad para la restauración de la legalidad una vez transcurridos estos plazos; nada obsta, en cambio, a que las mismas obras que sean declaradas no restaurables conforme a la LUV, en cambio, sí puedan ser objeto de intervención en aplicación de otra normativa sectorial, en cuyo caso este ejercicio correspondería a la Administración que tuviera encomendada la competencia.

#### ***2.4.4-Algunas precisiones sobre el trámite de la legalización***

A semejanza de la legislación estatal, el artículo 223 LUV contempla la legalización de las actuaciones como una *posibilidad* otorgada al interesado para la obtención de título habilitante por la actuación, pero donde la Administración no puede compeler a su materialización. Esta apreciación puede parecer contradictoria con el hecho de que tanto aquél como sus antecedentes el 185 LS/76 y 31 RDU hablen de *requerir* la obtención de título habilitante. Hubiera sido más correcto, en nuestra opinión, que el legislador sustituyera este requerimiento por una *advertencia al interesado de su derecho a solicitar el correspondiente título habilitante*, con apercibimiento de que en caso contrario se acordaría la demolición a su costa, ya que esta tramitación no es una gestión obligatoria si el interesado no ve procedente llevarla a cabo por no aumentar los gastos realizados en una

---

<sup>162</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 137. Se constata su fundamentación en la teoría de los derechos adquiridos ante una nueva normativa, ya que el artículo 9.3 CE no admite las disposiciones retroactivas restrictivas de derechos individuales. Véase José María SUÁREZ COLLÍA, *El principio de irretroactividad...*, pág. 55.

actuación ilegalizable o por cualquier otro motivo.

Por otra parte, no está de más recordar la obviedad de que aquello que se tramita es una licencia, o si se quiere, de forma más genérica, el título habilitante que proceda y que debió solicitarse *antes* de realizar la actuación, no otra figura novedosa de contornos distintos. De hecho, en la actualidad, el Decreto 55/2009 de 17 de abril, del Consell, por el que se aprueba en certificado final de obra, contempla su exigencia también para las legalizaciones de obras. Escribe PORTO REY, que el expediente de legalización tiene la misma naturaleza jurídica que los proyectos de obras, puesto que devienen del mismo precepto legal y tienen por objeto la obtención de licencia o la legalización de la misma. Constituyen documentos técnicos que acompañan a la solicitud de licencia y que permiten a la Corporación conocer con exactitud los aspectos técnicos de lo solicitado por el administrado.

Se encarga de aclarar el autor que no es *strictu sensu* un proyecto de obras, porque no se persigue definir de antemano las características de la obra que se pretende realizar, mediante la adopción o justificación de soluciones concretas; en cambio, sí constituye un informe con dictamen, donde se transcribe la obra realizada y acredita el cumplimiento de la normativa que sobre construcción y urbanismo sea de aplicación a la obra, en su caso proyecta o establece las acciones que se han de realizar para que se pueda llegar a su cumplimiento y asume una responsabilidad análoga a la que adquiriría si fuese el autor del proyecto y hubiera dirigido su realización<sup>163</sup>. Es ésta la línea seguida por la Circular General 22/1973 de 16 de abril del Colegio de Arquitectos de Valencia y Murcia, sobre normas de legalización de obras, la cual se encargó de recordar que debe emplearse la palabra “legalización” y no “proyecto”.

No vamos a discrepar sobre la terminología empleada ni, por supuesto, sobre las características técnicas de la documentación a presentar, pero sí debemos incidir en que tanto la LS/76 como la LUV exigen, sencillamente, la obtención de una licencia para las obras realizadas que, de no ser viable, ha de llevar a la

---

<sup>163</sup> Enrique PORTO REY, *La figura del expediente de legalización de obras ante el visado urbanístico de los Colegios de Arquitectos*, RDUMA, núm. 94, 1985, págs. 15 y sig, en pág. 21.

modificación de la actuación con el fin de adaptarse a la legislación vigente. Por tanto, es necesario de que la construcción resultante cumpla en su integridad la normativa aplicable como si se tratara de una de nueva planta. La STS de 16 de julio de 1996, Sección 5ª, recurso 8623/1990, fija que “la llamada legalización de obras, como concesión de licencia que en realidad es, está supeditada en su otorgamiento a los mismos requisitos que éstas”.

Por tanto, discrepamos del criterio adoptado por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, que en su sesión plenaria de 19 de junio de 2008 adoptó los criterios interpretativos contenidos en el informe de la Asesoría Jurídica del Colegio de Arquitectos de León de 28 de mayo de 2008 por el que siendo la finalidad de los expedientes de legalización el verificar si las obras ejecutadas se ajustan o no al planeamiento y normativa urbanística aplicable en el momento de solicitud de legalización, no resulta exigible el cumplimiento del CTE a edificaciones y obras concluidas con anterioridad a su entrada en vigor. Téngase en cuenta que estamos ante obras realizadas de forma ilegal y dado que uno de los requerimientos a cumplir es la presentación de solicitud de licencia por el particular, la legislación urbanística, en plasmación de una larga tradición jurisprudencial de la que es ejemplo el artículo 193.2 LUV, prescribe la aplicación a aquélla de las normas vigentes en el momento de la concesión, una de las cuales es ahora el CTE.

No puede defenderse, como acoge el informe, que el CTE esté previsto para las obras de *nueva* construcción ya que, de hecho, toda la normativa relativa a las licencias –para *todas* las obras- se basa en el principio de aplicación a las mismas de las normas vigentes en el momento de la concesión. Al logro del título habilitante se remite en su conjunto la restauración de la legalidad para tramitar las legalizaciones, no crea un *tertium genus* distinto de éste.

El hecho de que el CTE no esté contemplado como un instrumento de control de la legalidad urbanística sino que se enmarque, en palabras del propio informe, dentro de las exigencias de calidad técnica del proceso edificatorio, no obsta a su

cumplimiento, como norma aplicable a éste<sup>164</sup>. Evidentemente, por los propios agentes de la edificación, y sus Colegios Profesionales, se deben identificar aquellos aspectos del mismo en los que, por estar pensados para la creación de una construcción nueva, carece de sentido siquiera contemplar su aplicación a una obra al menos en parte ejecutada, pero nunca debe llegarse a la situación de que la Administración deba conceder licencia de obra para legalización de una construcción ya realizada –no adaptada al CTE-, y en cambio, la misma no pudiera autorizarse si se planteara su creación *ex novo*.

#### ***2.4.5-Usos sin licencia o sin ajustarse a la licencia otorgada***

A semejanza del artículo 1.12 RDU, el 191.1 LUV somete a previa licencia la modificación del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones, así como del vuelo. Por este motivo, el 184 LS/76 y el 221.1 LUV, ambos referidos al requerimiento de legalización de obras en curso de ejecución, hablan tanto de los actos de edificación como de los de uso del suelo; además, una de las medidas de restauración de la legalidad es según el 225.1.e) LUV el cese de la actividad.

Por lógica, el 185 LS/76 sólo se refiere a obras terminadas, ya que en palabras de PAREJO ALFONSO ningún sentido tendría incluir entre los actos consumados a los de mero uso, porque su cese o finalización comporta de suyo el cese o finalización también de la transgresión del orden urbanístico, y es innecesaria a partir de dicho momento toda reacción administrativa<sup>165</sup>. Por este motivo, mostramos la incongruencia del artículo 224.1 LUV cuando, respecto a obras terminadas, dispone que el transcurso de cuatro años computará desde la total terminación no sólo de las obras sino también de los *usos* del suelo realizados sin licencia. Piénsese que la reacción no será necesaria por un uso finalizado.

Dentro de estos usos podemos englobar la parcelación urbanística, la primera

---

<sup>164</sup> Sobre la intervención de la Administración en su cumplimiento, Alfonso PÉREZ MORENO, *La responsabilidad de los Ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico de la Edificación*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 70, 2008, págs. 11 y sig. Este texto tiene su origen en un dictamen con el mismo objeto emitido por el autor a petición del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España.

<sup>165</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, págs. 41, 42 y 67.

utilización de los edificios o su modificación<sup>166</sup>; en cambio, nunca aquellas actividades para cuya práctica se exige una concreta autorización administrativa prevista en el Título VI de la LPCC<sup>167</sup>. De hecho, en diversas ocasiones los tribunales se han manifestado contrarios a la utilización de la disciplina urbanística para la represión de las irregularidades cometidas en materia de actividades calificadas<sup>168</sup>.

Cabe plantearse si la Administración puede impedir el uso en un edificio donde, adoleciendo de irregularidad en su construcción, ya no procede la restauración. Una respuesta afirmativa mantuvo la STS de 22 de enero de 1992, Sección 5ª, recurso 3139/1990, que ante el destino de un desván construido para vivienda señalaba que si bien frente a las obras no cabe reacción, el uso puede ser impedido porque respecto a él no hay prescripción.

De igual manera, con apoyo en el criterio anterior, la sentencia número 1287/2004 de 20 de diciembre del TSJ de Navarra, Sección 1ª, recurso 346/2002 aceptó la orden de cese del uso como vivienda de una construcción en una entrecubierta situada por encima de la altura máxima autorizada:

“No hay usos consolidados oponibles a la Administración en defecto de licencia.

---

<sup>166</sup> Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Otras medidas de protección de la legalidad*, RDUMA, núm. 138, 1994, págs. 11 y sig, en pág. 16.

<sup>167</sup> En Derecho valenciano, Francisco A. CHOLBI CACHÁ y Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas y de actividad en la Comunidad Valenciana*, 2007; María DE MIGUEL MOLINA y Francisca RAMÓN FERNÁNDEZ, *La regulación de las actividades calificadas en la Comunidad Valenciana tras la Ley 2/2006 de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental*, RDUMA, núm. 247, 2009, págs. 173 y sig; César HERRERO POMBO, *El procedimiento para la concesión de licencias ambientales y otros aspectos procedimentales en los que interviene la administración local en la Comunidad Valenciana*, EC, num. 15/16 de 2007, pág 2590 y sig.; José Antonio IVARS BAÑULS, *La interrelación de licencias en la Ley Urbanística Valenciana*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs.1381 y sig; Juan Bautista LLORCA RAMIS, *Instrumentos de intervención administrativa ambiental en la Comunidad Autónoma Valenciana*, Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 711 de 14 de septiembre de 2006; Edilberto José NARBÓN LAÍNEZ, *Las actividades calificadas*, 2006; en general, Antonio CANO MURCIA, *Manual de licencias de apertura de establecimientos*, 2ª ed, 1999. Respecto a industrias, además, José Luis BLASCO DÍAZ, *El régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias*, 2006; María DE MIGUEL MOLINA, *Control administrativo del medio ambiente en las actividades industriales de la Comunidad Valenciana*, RDUMA, núm. 209, 2004, págs. 195 y sig.

<sup>168</sup> Puede consultarse en este sentido la Instrucción 2/2009 relativa al establecimiento de criterios para la incoación y tramitación de expedientes sancionadores por infracción urbanística, en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid* número 5917 de 17 de abril de 2009, págs. 5 y sig, en particular la pág. 17.

Porque no es uso consolidado sino el adquirido o realizado de conformidad con la normativa urbanística, por razones tanto de legalidad como de disciplina urbanística (sentencia de esta Sala de 27-4-2000, rec 916/97)”

En esta línea, y concordante con la jurisprudencia existente, de la que es ejemplo la STS de 5 de julio de 2006, recurso 1998/2003, Sección 5ª, el artículo 238.3 LUV marca que en las infracciones continuadas el plazo de prescripción comenzará a partir de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma, y añade que constituye infracción continuada la actividad consistente en la repetición de actos análogos cuando todos ellos tengan una unidad de objetivo dentro de un mismo ámbito territorial definido registrado o físicamente. Presume tal carácter en todo caso de los actos de parcelación ilegal.

Aclaremos que nunca deben confundirse estos usos -conexos pero independientes de la obra- y su eventual persecución, con la posibilidad, limitada en el tiempo, de demoler la obra ilegal. Así, cuando un Ayuntamiento concatenó ambos conceptos al defender que en la construcción de una nave industrial en suelo no urbanizable existía una infracción continuada de uso -el industrial- que comportaba una infracción sucesiva y reiterada, con el consiguiente alargamiento del *dies a quo* para el inicio del plazo de prescripción, la STS de 3 de diciembre de 1991, recurso 2161/1990, no aceptó la argumentación y entendió que en el supuesto litigioso versaba sobre una orden de demolición de obras. De hecho, llevando al último extremo la incorrecta argumentación del Ayuntamiento, la posibilidad de reacción no hubiera tenido límites en el tiempo.

## **2.5-El título habilitante de la actuación urbanística**

Se comprueba en estas páginas que, frente a las actuaciones urbanísticas sin título habilitante, normativa estatal supletoria y autonómica reaccionan con su suspensión, a la espera de que éste se emita, en plasmación del principio tradicional en nuestro Derecho de pertinencia del mismo para llevar a cabo las actuaciones. Los artículos 184 y 185 LS/76 hablan de “licencia u orden de ejecución”; en cambio, LUV y ROGTU, de forma más genérica, hablan de “autorización administrativa” (art. 221.1 LUV) o “la licencia urbanística o la

autorización administrativa de que se trate” (art. 521 ROGTU). En última instancia, se refieren todas ellas a la misma realidad, la de la pertinencia de habilitación según las características de la actuación de que se trate.

El título más tradicional, de profunda raigambre en la Administración Local, es la licencia, de cuyo desarrollo se ocupa hoy la normativa urbanística valenciana, pero ya con ocasión del artículo 39 LS/92 afirmaba la STC 61/1997 que “debe observarse que aquí [en la restauración de la legalidad] la mención de la licencia es puramente instrumental para referirse a la elusión formal del acto de control o fiscalización, en su caso, de la Administración competente”. Cada una de estas figuras, u otras que se puedan contemplar, son aplicables en concreto a ciertas actuaciones y tienen un determinado régimen jurídico, y las consideraciones que se realizan en estas páginas sobre exigencia del título habilitante son en principio aplicables a todas ellas, cada una, por supuesto, dentro su concreto ámbito de actuación.

Así, dispone el artículo 84 LBRL que, entre otras, las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo; también, a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el 71 bis LRJ-PAC. En relación a éstas últimas, y en concreta referencia al tema que nos ocupa, nos remitimos al apartado 6 de este capítulo.

En ocasiones, exige la legislación ciertos pronunciamientos sucesivos -y por lo general, vinculantes- de distintas Administraciones, tras los cuales procede en su caso el otorgamiento de la licencia municipal, como puede comprobarse a título de ejemplo con el análisis de los artículos 34 LSNU y 461 ROGTU, por los que las declaraciones de interés comunitario son previas a la concesión de la licencia municipal. De la misma manera, según el artículo 36 LPCV los Ayuntamientos no podrán otorgar licencias ni dictar actos equivalentes, que habiliten actuaciones de edificación y uso del suelo relativas a inmuebles declarados de interés cultural, o a sus entornos, sin haberse acreditado por el interesado la obtención de la autorización de la Conselleria competente en materia de cultura. De hecho, el siguiente precepto -al igual que el anterior, redactado por Ley 5/2007 de 9 de

febrero-, habilita tanto a Ayuntamiento como Conselleria para, previa audiencia y con expreso apercibimiento de ejecución subsidiaria, requerir al promotor de las mismas la restitución de los valores afectados, mediante la remoción, demolición o reconstrucción de lo hecho<sup>169</sup>.

Es en la concatenación de actuaciones donde ha de estudiarse la incidencia del artículo 222 LUV. Según éste, en el supuesto de que en suelo no urbanizable se estén llevando a cabo actos de uso o edificación del suelo sin autorización urbanística autonómica, cuando ésta sea preceptiva, o sin ajustarse a sus determinaciones, la Conselleria competente en urbanismo ordenará la inmediata suspensión de dichos actos. En cambio, la Administración autonómica no podrá decretar la suspensión de los actos de ejecución en suelo no urbanizable amparados por licencia municipal, precisamente por existir título habilitante, pero deberá impugnar éste.

En el apartado 3.2.1 del capítulo I, se hace referencia a la jurisprudencia constitucional que no admite la prohibición de suspensión por parte de la Administración autonómica de los actos administrativos municipales, salvo el concreto supuesto del artículo 67 LBRL. Surge por tanto la duda de la constitucionalidad del apartado tercero del 222 LUV, cuando contempla la suspensión por parte de la Generalitat de actos en curso de ejecución en suelo no urbanizable cuando pongan en peligro la integridad de espacios naturales protegidos o bienes de interés cultural. Sólo puede aceptarse la constitucionalidad del precepto con fundamento en las competencias sectoriales de la Generalitat en espacios naturales y patrimonio cultural valenciano; de esta manera, la autoridad

---

<sup>169</sup> Con carácter general, entre otros, sobre la distribución de competencias, José María ABAD LICERAS, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 55, 1999, págs 133 y sig; del mismo autor, *Urbanismo y patrimonio histórico*, 2000. Sobre la normativa autonómica valenciana, para una visión general, Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *Patrimonio cultural*, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, págs. 699 y sig; además, sobre la interconexión normativa, María Emilia CASAR FURIÓ, *La doble vertiente de ordenación y protección del plan especial, en particular en la legislación valenciana*, Práctica urbanística, núm. 75, 2008, págs. 55 y sig; de la misma autora, *Interconexión normativa de la legislación urbanística y sectorial valencianas en materia de patrimonio cultural, y de los bienes inmuebles de interés cultural en particular*, RUE, núm. 18, 2008, págs. 43 y sig. Además, Miguel CORCHERO PÉREZ, *Urbanismo y patrimonio cultural en la Comunidad Valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1605 y sig.



a que hace referencia el 222.3 LUV no es el órgano autonómico competente en urbanismo sino el previsto por aquellas normas sectoriales y se remite en cuanto a su plasmación concreta no a la legalización del artículo 222 LUV sino a lo previsto en los artículos 37.1 LPCV y 28 de la Ley 11/1994 de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana<sup>170</sup>.

Para la concreción de la actuación municipal en cada uno de los ámbitos sectoriales -no sólo los previstos en el 22.3 LUV-, se ha de analizar su normativa específica y comprobar de qué manera se interrelaciona la intervención municipal con el resto de autorizaciones o informes vinculantes de otras Administraciones<sup>171</sup>; cuestión distinta es la de aquellos supuestos en que la propia normativa excluye todo tipo de intervención municipal. Así, diversas normas sectoriales, de forma expresa excluyen el previo control municipal para las obras vinculadas a un determinado sector de actividad, como pueden ser a título de ejemplo los artículos 19.3 de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre de puertos del Estado y marina mercante y 7.3 de la Ley 39/2003 de 17 de noviembre del sector ferroviario. Al respecto, existe una regulación general para su tramitación en la Disposición Adicional tercera de la Ley 13/2003 de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública<sup>172</sup>.

En la Comunidad Valenciana también se contempla esta exención de licencia en el artículo 197.2 LUV, que se remite a la Disposición Adicional sexta de la LOTPP, para obras de interés general de la Generalitat<sup>173</sup>. Un ejemplo de su

---

<sup>170</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 151 y sig. En cambio, si bien de forma incidental, el CJC en su dictamen 305/2009 de 30 de abril de 2009, al que se ha hecho referencia en el Capítulo I, sí se refiere en este supuesto a la autoridad urbanística.

<sup>171</sup> Para una clasificación de los distintos tipos de intervención de otras Administraciones en la concesión de licencias de urbanismo, Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ, *El régimen de la comunicación previa...*, págs. 423 y sig.

<sup>172</sup> No se ha de confundir la regulación de las obras estatales de interés general *para las que no procede el control municipal*, de aquellas otras obras tramitadas por la Administración del Estado donde sí se contempla esta fiscalización, aunque la misma pueda obviarse bajo ciertos supuestos en los términos de la Disposición Adicional décima de la LS/08.

<sup>173</sup> Sobre esta materia, en la Comunidad Valenciana, Andrés BOIX PALOP, *Las grandes infraestructuras públicas*, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, págs. 580 y sig; Ángela DE LA CRUZ MERA, *El control administrativo municipal y la tramitación de las obras públicas*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1321 y sig; además, sobre la distribución de competencias con incidencia en la cuestión, Ricardo GARCÍA

aplicación puede verse en el artículo 8 del Decreto 15/2008 de 8 de febrero, por el que se regulan las condiciones técnicas, jurídicas y administrativas del Gran Premio de Europa de Fórmula Uno en la ciudad de Valencia.

Son estos supuestos de exención de fiscalización municipal los únicos donde no procede la intervención municipal para la represión de las infracciones y la restauración de la legalidad. Existe una concomitancia entre las competencias de la Administración para la *autorización* de la actuación y para la *represión* de la misma si se realiza sin aquélla, motivo por el cual en la normativa urbanística se concatena la restauración de la legalidad con la solicitud y obtención de un título habilitante para esas mismas actuaciones<sup>174</sup>. En esta línea, la sentencia del TSJ del País Vasco de 4 de abril de 2006, Sección 2ª, recurso 665/2005, no aceptó la inhibición de un Ayuntamiento en la restauración de la legalidad por infracciones al plan rector de uso y gestión de suelo dentro un parque natural, y la sentencia del TSJCV de 11 de diciembre de 2008, Sección 1ª, recurso 1935/2008, admitió que otro ejercitara esta misma competencia en suelo no urbanizable de especial protección.

## **2.6-Medidas cautelares en el procedimiento de restauración de la legalidad.**

El artículo 226.1 LUV permite adoptar, de forma motivada, todas las medidas cautelares que sean necesarias para garantizar la eficacia de la resolución final, de manera que, a semejanza del artículo 72.1 LRJ-PAC, configura un *numerus apertus* de actuaciones posibles. En última instancia hemos de

---

MACHO, *Ordenación del territorio y Urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano*, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, págs. 672 y sig, en págs. 694 y sig.

En general, entre otros, José Manuel ASPAS ASPAS, *La sujeción a la licencia urbanística de las obras públicas. La modulación de las competencias municipales urbanísticas por la prevalencia del interés general estatal o autonómico*, 2009; Javier DOMPER FERNANDO, *Licencias en Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, 2009, págs. 1067 y sig, en págs. 1074 y sig; Tomás QUINTANA LÓPEZ, *Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas*, RAP, núm. 112, 1987, págs. 213 y sig; Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *Los actos urbanísticos exonerados del control municipal típico, tras la Ley de Suelo de 2008*, Revista de Estudios Locales-CUNAL, núm. 115, 2008, págs. 8 y sig.

<sup>174</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, pág. 35.

remitirnos al contenido de este último precepto, como parte del régimen del procedimiento administrativo común, para ponderar el alcance de las actuaciones en esta materia.

Se viene a distinguir en la LUV, al igual que en el resto de la legislación que se ocupa de la materia, entre aquellas medidas que, dispuestas de forma expresa en la normativa, son vinculantes para la Administración, y donde su asunción es un acto reglado para el que no existe margen de apreciación del poder público, de aquellas otras que por el contrario son facultativas, en cuyo caso se ha de ponderar por ésta en cada supuesto concreto las circunstancias que aconsejen su adopción. Así, dentro de las primeras, los artículos 226.2 LUV y 528.3 ROGTU imponen siempre la medida cautelar específica de que el interesado retire los elementos, materiales o maquinaria preparados para ser utilizados, en el plazo de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la orden de paralización; si no cumple, la autoridad que suspendió las obras podrá retirarlos o precintarlos, a su costa. Éstos quedarán a disposición del interesado, que satisfará los gastos de transporte y custodia. Sin perjuicio de notificar la actuación a todos los implicados, aquí por interesado -o mejor, siguiendo la terminología usada antes, por *interesado cualificado* debemos entender no el promotor o director de obra, sino la persona que acredite la titularidad de los materiales o su vínculo con ellos, por lo general el constructor.

Aun cuando no se acostumbren a calificar expresamente de medidas cautelares, no son otra cosa las contempladas en el artículo 221 LUV para las obras de edificación sin licencia en curso de ejecución. Se contempla tanto la suspensión de las obras o cese del uso, como el requerimiento a las compañías suministradoras para la suspensión del suministro. De hecho, existe un régimen sancionador específico referido estas empresas, de no cumplir con estas obligaciones, que se tratará en el apartado 7.6 del capítulo III; de la misma manera, equivalentes efectos cautelares se pueden atribuir a la inscripción en el Registro de la Propiedad de la incoación del procedimiento restaurador, aspecto del que se ocupa el apartado 4 de este capítulo.

Para el incumplimiento de la orden de suspensión dictada por la

Administración, según el artículo 528.4 ROGTU, la Administración actuante podrá imponer el cumplimiento forzoso por los medios del 228 LUV, que son las multas coercitivas hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado de las medidas de restauración, la ejecución subsidiaria por la Administración actuante a costa del interesado, y la ejecución forzosa mediante cualesquiera otros medios previstos en el ordenamiento jurídico. Se trata de un supuesto de ejecución forzosa de actos administrativos, cuya materialización se describe con carácter general en el Capítulo V del Título VI de la LRJ-PAC.

A lo largo de los años, se constata en la práctica que el grado de cumplimiento de las órdenes de suspensión de las obras ha de calificarse a lo sumo de discreto. De hecho, el inicio de las actuaciones administrativas suele implicar el efecto contrario, es decir, la hiperactividad del infractor con el objeto de ultimar la obra cuanto antes, con el evidente propósito de proponer la aplicación de una política de *hechos consumados* y hacer valer el inevitable coste político e incluso personal de una demolición, como manera de lograr una posterior legalización o desistimiento por parte del poder público.

Como en tantos otros aspectos de la disciplina urbanística, apenas pueden hacerse objeciones a la legislación existente para la suspensión de obras sin licencia en curso de ejecución; es la deficiente aplicación práctica, y la siempre compleja permanencia en el tiempo de la efectividad de esas medidas la que da lugar a situaciones como la descrita. El refuerzo del ritmo de trabajo, ante los ojos atónitos de la Administración, se agrava cuando la obra se produce en el interior de un domicilio, por la imposibilidad de actuar en tanto se obtenga permiso judicial para la entrada e incluso para la previa inspección. Por supuesto, esta situación no se produciría si existiera una conciencia clara en el infractor de que pronto o tarde la obra se va a demoler y que el retraso en la paralización sólo va a servir para la aumentar la inversión realizada y perdida.

El caso omiso a la suspensión puede calificarse de ilícito penal de desobediencia a la autoridad, motivo por el cual el artículo 228.3 LUV impone la obligación de dar cuenta al Ministerio Fiscal de esta conducta. Apostillamos que el ilícito se da por sí mismo, al estar la conducta reflejada en el Código Penal. Nada añade por sí mismo este concreto precepto de la LUV que no se contemple dentro

de la obligación general de los funcionarios de comunicar las actuaciones delictivas de que tenga noticia, prevista en el artículo 262 de la Ley de enjuiciamiento criminal; pero la natural reticencia de las autoridades municipales a denunciar a un vecino se ve atemperada cuando de forma expresa una norma le atribuye esta obligación.

Recordemos de nuevo que, ante el incumplimiento de las órdenes de paralización, procede su ejecución forzosa. Ésta, por definición, sólo se produce tras previa constatación de que se está obviando la orden. Por este motivo, con los argumentos expuestos hasta ahora, no puede procederse al precinto directo de las obras y debe darse ocasión al infractor para que se disponga por sus propios medios a la paralización; aun así algunas Administraciones han dictado de plano órdenes de precinto de las obras, tras acogerse a las llamadas medidas provisionalísimas del artículo 72.2 LRJ-PAC, aplicables antes de la incoación del procedimiento, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados. Para ello se debe de acreditar en el procedimiento la existencia de los mismos y motivar que su protección merece la adopción de la medida, por ejemplo, como se ha dado algún caso, por la destrucción del medio natural o paisaje, riesgo de derrumbe de las obras o peligro para bienes o personas.

En este apartado, hasta ahora, se ha partido de aquellos supuestos de restauración derivados de actuaciones realizadas sin título habilitante. Ha de distinguirse este supuesto de aquél distinto, que también da lugar a restauración, de las actuaciones con título habilitante que se pretenden revisar. Contempla esta posibilidad la Sección 3ª del Capítulo II del Título IV de la LUV, de la que nos ocuparemos en el apartado 5 de este capítulo. Sólo dejamos apuntado ahora, en relación con las llamadas medidas cautelares, que esta Sección 3ª trata de dos tipos de revisión distintos. La primera es la revisión de oficio por parte de la propia Administración de los títulos habilitantes por ella otorgados, prevista en el Capítulo I del Título VII de la LRJ-PAC, donde se contempla en el artículo 106 LRJ-PAC la posibilidad de suspensión de la ejecución del acto por el propio órgano administrativo resolutor, cuando ésta pudiera causar perjuicios de difícil o imposible reparación.

Mayor complejidad comporta la posibilidad, también prevista en la propia Sección, de impugnación de licencias municipales por parte de la Administración autonómica, a cuyo efecto se remite a la legislación de régimen local; asimismo, está facultada para la misma la Administración del Estado, y en última instancia, en los términos de la LJCA, cualquier ciudadano ya sea por un interés legítimo o en ejercicio de la acción pública. Téngase en cuenta que, en este último supuesto, el artículo 133 LJCA contempla la posibilidad de exigencia de caución o garantía para responder de los perjuicios que se puedan derivar de la medida cautelar, situación que lleva *de facto* en demasiadas ocasiones a la imposibilidad de paralizar la actuación.

En este estado, no podemos más que leer con preocupación a SORIANO GARCÍA, para quien la ejecución de las sentencias que anulan edificaciones ya realizadas –y amparadas, añadiríamos, en un título habilitante-, se ha convertido en una nueva inmunidad de poder, donde las medidas cautelares brillan por su ausencia y donde las sentencias quedan en adornos secos, como cariátides en portales de entrada que todo el mundo admira y nadie sabe para qué sirven<sup>175</sup>. No le falta la razón cuando propugna un reforzamiento de las medidas cautelares, si bien creemos que las principales carencias se centran en las de este último supuesto, el de la impugnación de las actuaciones con título habilitante.

En palabras de BAÑO LEÓN, en la práctica judicial de nuestro Derecho urbanístico la regla general es la no suspensión del acto y la excepción la adopción de la medida cautelar; propugna un profundo cambio de este fenómeno en atención al nuevo paradigma ambiental y la experiencia reciente, y acierta a ver en la jurisprudencia tímidos esfuerzos para cambiar este estado de cosas incompatible con una sociedad moderna, donde las decisiones públicas complejas deben ir respaldadas por un plus de legitimidad<sup>176</sup>. A pesar de ello, no deja de advertir la necesidad de tener muy presente, en la materia que nos ocupa, la apariencia de

---

<sup>175</sup> José Eugenio SORIANO GARCÍA, *Urbanismo y corrupción. Medidas cautelares, única solución*, El Notario del siglo XXI, enero-febrero 2010, págs. 32 y sig.

<sup>176</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 507. Sobre los factores de deben ponderarse en la adopción de las medidas cautelares, págs. 510 y sig.

buen derecho de quien denuncia una ilegalidad, para no permitir que la medida cautelar se convierta en un instrumento de coacción<sup>177</sup>.

## 2.7-La naturaleza del plazo de restauración de la legalidad

Doctrina y jurisprudencia han venido distinguiendo entre el plazo de ejercicio de la restauración de la legalidad, que tradicionalmente han considerado de caducidad, y el de la acción sancionadora, siempre visto como de prescripción<sup>178</sup>.

El régimen de caducidad y prescripción, así como la distinción entre ambas, proveniente del Derecho privado, se basa en los siguientes principios:

a) frente a la nota de apreciación de oficio de la caducidad y la necesaria invocación de parte de la prescripción y renunciabilidad de la misma, sin que pueda ser alegada de oficio, que rige en el Derecho privado, en Derecho Público, tanto la caducidad como la prescripción han llegado a considerarse ambas como apreciables de oficio.

b) se mantiene en el Derecho Público la regla del Derecho Privado de la interrupción de la prescripción por cualquiera de las causas reconocidas; en cambio, en la caducidad no operan las causas de interrupción. De manera que la interrupción de la prescripción borra el plazo transcurrido, reiniciándose el mismo con la cesación de la causa que determina la interrupción, habiéndose de contar de nuevo el plazo por entero, mientras que en la suspensión de la caducidad simplemente paraliza el plazo transcurrido, para sumarlo al posterior a la cesación del fenómeno suspensivo<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 514.

<sup>178</sup> José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales...*, págs. 79 y sig; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs 206 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO-José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 308; Javier GIEURE LE CARESSANT, *La protección de la legalidad en la Legislación Urbanística Valenciana: prescripción y caducidad*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 1371 y sig; Nieves MATEOS ANDRADE-Juan Ramón FERNÁNDEZ CANIVELL Y TORO, *El restablecimiento...*

<sup>179</sup> Para un análisis profundo de la diferencia entre prescripción y caducidad, y su aplicación a la restauración de la legalidad, en la legislación estatal y autonómica, José Antonio TARDÍO PATO, *Caducidad y prescripción en el ejercicio de la potestad para la restauración de la legalidad*

Ante el silencio del legislador estatal, la jurisprudencia del TS, con algunas discrepancias, calificaba el plazo de para el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad como plazo de caducidad; así, para PAREJO ALFONSO, esta naturaleza se deriva de ser la propia de los términos de acciones o competencias<sup>180</sup>.

En cambio, en los últimos años, BAÑO, TARDÍO o BLANQUER, han manifestado la conveniencia de que el plazo de restauración de la legalidad se configure como de prescripción y no de caducidad, a cuyo criterio nos acogemos, ya que si bien en el Derecho privado se contempla la caducidad para el ejercicio de acciones o competencias, ello no es obstáculo para que desde el Derecho Público se configure de forma distinta el cómputo de los plazos. En palabras de este último autor, mientras que la caducidad no admite interrupciones del cómputo del plazo para beneficiar el tráfico inmobiliario entre particulares, la prescripción es susceptible de ser interrumpida por actuaciones administrativas de disciplina urbanística, y así se refuerza la posible vigencia efectiva de las normas imperativas y prohibitivas que protegen los intereses generales<sup>181</sup>.

De hecho, en los últimos años, algunas normativas autonómicas han otorgado tal carácter de prescripción a la restauración de la legalidad. Este viraje, cuyo origen puede detectarse en el artículo 239 de la Ley 10/1994 de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra<sup>182</sup>, se ve también en la actualidad en el artículo 199 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 julio, por el que se aprueba la Ley de urbanismo de Cataluña y, en lo que aquí nos interesa, de forma expresa, en el 224.1 LUV. De esta manera, en la actualidad en la Comunidad Valenciana que el plazo de restauración de la legalidad tiene la

---

*urbanística*, RUE, núm.. 12, 2005, págs. 79 y sig; también, Nieves MATEOS ANDRADE-Juan Ramón FERNÁNDEZ CANIVELL Y TORO, *El restablecimiento....*, págs. 37 y sig; con carácter general, Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, 1999.

<sup>180</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina....*, pág. 67.

<sup>181</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 519; David BLANQUER CRIADO, *En la disciplina urbanística, como en el siete y medio...* pág. 41; en extenso, José Antonio TARDÍO PATO, *Caducidad y prescripción en el ejercicio de la potestad para la restauración de la legalidad urbanística*, pág. 100.

<sup>182</sup> Nieves MATEOS ANDRADE-Juan Ramón FERNÁNDEZ CANIVELL Y TORO, *El restablecimiento....*, pág. 40.



naturaleza de prescribible.

## **2.8-La restauración de la legalidad urbanística**

### ***2.8.1-El acto administrativo de restauración de la legalidad urbanística***

El acto por el que se ordena la restauración de la legalidad es un ejemplo clásico de la previsión contenida en el 84.1.c) LBRL, por el que las Corporaciones podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de órdenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. Con éste se culmina el procedimiento de restauración mediante la adopción de alguna de las medidas prevista en el artículo 225.1 LUV, que en esencia consisten en el retorno a la realidad anterior a la realización de la infracción:

a) Tratándose de obras de edificación, las operaciones de restauración consistirán en la demolición de las edificaciones realizadas ilegalmente<sup>183</sup>.

---

<sup>183</sup> Como se ha indicado, las medidas de restauración de la legalidad, dan lugar por regla general a una orden de la Administración por la que se ordena la demolición de la construcción ilegal (225 LUV). Cabe plantearse por tanto si procede la exacción del ICIO por la realización de esta demolición.

Nótese que no estamos ante decisión del interesado, que daría lugar a la correspondiente solicitud y licencia municipal, tal y como se prevé en el artículo 191.1.e) LUV; por el contrario, en el caso de una orden de restauración de la legalidad, no existe una concesión de licencia de demolición. En otras palabras, el título en que se basa la actuación no es la licencia prevista en el artículo 191 LUV sino la orden de demolición dictada por la Administración sobre la base del artículo 225 LUV. Véase Antonio VERDU MIRA, *Aproximación a la versión jurisprudencial del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras*, EC, núm. 11, 2000, págs. 1876 y siguientes.

Inciendiando en la misma línea, el artículo 84.1 LBRL distingue como dos títulos distintos de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos. Por una parte el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo y de otra, las órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. Por lógica, el segundo supuesto no existe el elemento de voluntariedad del primero.

Entre las órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo, además de las de demolición citadas, se incluyen las órdenes de ejecución, de fuerte tradición en la legislación española, por las que se ordena la reparación, conservación y rehabilitación de edificios deteriorados o en condiciones deficientes para su utilización efectiva (artículos 212 LUV y 499 a 502 ROGTU). Por consiguiente, tanto en el caso de las órdenes de ejecución como en los actos de restauración de la legalidad estamos ante mandatos para la ejecución de un acto.

En base a la distinción entre ambos conceptos, la STS de 10 de octubre de 2003, Sección 2ª, recurso 80/2002, consideró incorrecta la exacción del ICIO ante una orden de ejecución, criterio que en nuestra opinión debería hacerse extensivo al caso de las órdenes de demolición o de restauración de lo indebidamente demolido. Entiende la sentencia que no puede olvidarse el estar en presencia de un impuesto, cuyo fundamento es la manifestación de la capacidad económica de los que realizan las construcciones, instalaciones y obras, lo que exige la voluntariedad de los potenciales contribuyentes en la decisión de realizarlas, aspecto incompatible con la obligación legal de

b)En los casos de demolición indebida, la restauración consistirá en la reconstrucción de lo demolido, cuando ello resulte procedente.

c)En el supuesto de parcelaciones ilegales, las operaciones de restauración consistirán en la reagrupación de las parcelas, la cual, según los casos, podrá venir acompañada de la roturación de caminos, desmonte o desmantelamiento de servicios, demolición de vallados y cualesquiera otras que resulten necesarias a tal fin.

d)En función de la actuación de que se trate, las operaciones de restauración consistirán, además, en la ejecución de todas aquellas operaciones complementarias necesarias para devolver físicamente los terrenos, edificaciones o usos al estado anterior a la vulneración.

e)Cuando proceda, en la orden de cese definitivo de la actividad.

En complemento, el apartado segundo dispone el cese de suministros, inscripción en el Registro de la Propiedad, inhabilitación de accesos -cuando resulte procedente- y comunicación de la orden de restauración al Catastro. Además, el apartado cuarto de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92, que debemos entender vigente siempre que se refiera a la infracción del apartado tercero de la que trae causa, para el caso de talas de árboles o arbustos, incluye entre estas medidas la de replantación con especies iguales o de características y porte similares.

Si no es impugnado en su momento, el acto deviene firme y por principio no puede plantearse con posterioridad el debate sobre su idoneidad, con motivo de su ejecución. Es firme y consentido, de los definidos en el artículo 28 LJCA, sin perjuicio de la posibilidad de incoación de un distinto procedimiento revisor de oficio de los previstos en los 102 y 103 LRJ-PAC. Puede verse con este criterio la

---

llevarlas a cabo y su imposición por orden administrativa. Es más, habida cuenta de que las obligaciones de los propietarios inmobiliarios en la conservación de los edificios son exigibles cualquiera que sea la situación económica de aquéllos y la rentabilidad y valor patrimonial de éstas, en el caso -que no puede descartarse- de que la omisión de la obras de mantenimiento no se debiera a desidia o negligencia, sino a dificultades de carácter financiero, la sujeción al ICIO del importe de las obras ordenadas haría recaer el tributo sobre la manifestación de la penuria y no de la riqueza.

Por todo lo anterior, extrapolando el criterio de la sentencia, no consideramos procedente la exacción del ICIO en las órdenes de la Administración para la restauración de la legalidad.

sentencia citada del TSJ de Madrid de 8 de noviembre de 2001, Sección 2ª, recurso 3467/1997 y la del TSJ de Extremadura de 30 de noviembre de 2005, recurso 1734/2003.

La orden de demolición es ejecutiva una vez adoptada y notificada, aunque exista la posibilidad de que se acuerde la suspensión hasta su firmeza en vía administrativa, como manera de evitar daños después difícilmente reparables, en los términos del artículo 532.1 ROGTU. Por este mismo motivo, los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos suelen admitir la suspensión en tanto se resuelva el proceso judicial, como en la STS de 18 de julio de 2001, Sección 3ª, recurso 7906/1999:

“con independencia de que sea o no domicilio habitual o vivienda única o no, lo cierto es que la destrucción de la misma, en caso de llevarse a efecto, supone un gravísimo perjuicio para ellos, irreparable en el supuesto de vencer en el recurso contencioso-administrativo”

A pesar de ello, en los últimos años, los tribunales se están mostrando contrarios a la suspensión cuando se trata de obras ilegales en suelos protegidos<sup>184</sup>, según puede verse en la STS de 14 de mayo de 2009, Sección 5ª, recurso 579/2008, así como en el auto de la Sección 1ª del TSJCV, recurso 52/2009, donde no se aceptó la suspensión de la demolición de una caseta de madera sin licencia en suelo no urbanizable de protección paisajística forestal, ya que frente a los intereses particulares hizo prevalecer el interés general consistente en la protección de este suelo.

El órgano competente para adoptar la orden de demolición en el ámbito local es el Alcalde, según dispone el 227.1 LUV. Con ello, rompe la regulación anterior, un tanto compleja y basada en unos esquemas de funcionamiento obsoletos, que en los artículos 29 y 31 RDU atribuían la competencia en primer lugar al Ayuntamiento Pleno y sólo si el Ayuntamiento no procedía a la demolición entraba

---

<sup>184</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 515; Juan Luis BELTRÁN AGIRRE, *La restauración del orden urbanístico infringido: de la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica*, RDUMA, núm. 263, 2011, págs. 35 y sig.

en juego la competencia residual del Alcalde<sup>185</sup>.

Introduce una innecesaria incertidumbre el 539.2 ROGTU, que atribuye la competencia para la restauración al Alcalde o Junta de Gobierno Local “en los términos establecidos en la legislación de régimen local”. Los artículos 21 y 142 LBRL, éste último para los municipios de gran población, al enumerar las competencias del Alcalde no hacen referencia a esta materia; tampoco dicen nada en relación con la Junta de Gobierno Local los artículos 23 y 127 del mismo texto. La competencia residual en ambos tipos de Ayuntamientos es del Alcalde, según los artículos 21.1.s) y 124.4.ñ) LBRL. Ciertamente, el Alcalde puede delegar en la Junta de Gobierno esta potestad, no porque lo diga el 539.2 ROGTU, sino porque así se dispone con carácter general para las competencias del Alcalde en los artículos 21.3, 23.4 y 124.5 LBRL; pero no sólo puede delegar en la Junta de Gobierno sino también en otros miembros de la Corporación, situación no contemplada en el 539.2. Esta omisión del ROGTU, en un campo como el de la delegación de competencias en régimen local donde nunca debió entrar, no puede impedir que el Alcalde delegue en un concejal esta facultad, ya que un reglamento sectorial no puede limitar el campo de la normativa básica de régimen local.

De ser adoptado el acto por la Generalitat, corresponde a la persona titular de la Conselleria, salvo que delegue, en los términos del artículo 3.12 del Reglamento de órganos territoriales, de evaluación ambiental y urbanísticos de la Generalitat aprobado por Decreto 135/2011 de 30 de septiembre y el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente aprobado por Decreto 112/2011 de 2 de septiembre<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Medidas de protección de la legalidad urbanística: en especial, la suspensión de obras en curso de ejecución*, RDUMA, núm. 137, 1994, págs. 99 y sig, en págs. 111 y sig; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 317 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La suspensión de las obras efectuadas sin licencia*, RDUMA, núm. 44, 1975, págs. 13 y sig, en págs. 34 y sig; José VALDÉS CAO, *La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias*, RDUMA, núm. 174, 1999, págs. 19 y sig, en págs. 66 y sig.

En aplicación de esta normativa dijo la sentencia número 1189 del TS de 7 de abril de 1992: “Mientras el requerimiento de legalización es de competencia del Alcalde, la orden de demolición es en principio de la competencia del Ayuntamiento, no correspondiéndole al Alcalde más que en el caso de que el Ayuntamiento no usase de ella dentro del mes siguiente a la expiración del plazo para solicitar la licencia o desde la denegación de ésta”.

<sup>186</sup> Sobre la organización administrativa autonómica en la materia, Hilario LLAVADOR CISTERNES, *La organización administrativa del Urbanismo en la Comunidad Valenciana*.

### ***2.8.2-Duración del procedimiento de restauración de la legalidad***

El artículo 227.2 LUV fija el plazo máximo para notificar y resolver el procedimiento de restauración de la legalidad en seis meses, que comenzará a contarse:

a) Si no se ha solicitado la legalización, el día en que finalice el plazo otorgado en el requerimiento de legalización.

b) Si se ha solicitado la legalización, el plazo se iniciará el día en que se dicte el acto administrativo resolviendo sobre la licencia urbanística o autorización administrativa de que se trate.

c) En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el plazo para resolver.

El alabable que el legislador establezca una previsión específica, con cierta amplitud temporal para el ejercicio de la potestad. Con anterioridad era aplicable el plazo de tres meses del artículo 42.3 LRJ-PAC, previsto con carácter general en defecto de disposición específica; pero sobre la manera de realizar este cómputo en la materia que nos ocupa se han generado una serie de sentencias contradictorias que a veces derivaban en conclusiones que en la práctica impedían tramitar el procedimiento. Como se ha indicado, los artículos 184.2 y 185.1 LS/76 otorgan al interesado un plazo de dos meses para solicitar licencia, y de ahí surge la cuestión de decidir si dentro del plazo de tres meses se incluían los dos meses otorgados por la LS/76. De una parte, la sentencia del TSJCV de 26 de octubre de 2001, Sección 1ª, recurso 2171/1998, dice “agotados los dos meses de que dispone el administrado para solicitar licencia con haberlo verificado, la Administración, para terminar el procedimiento de legalización, dispone de un mes más, en el que deberá acordar la demolición de lo construido, de forma tal que, cualquier resolución adoptada fuera de dicho término, es anulable por haber sido dictada en un procedimiento caducado”. Este criterio hacía inviable el trámite, porque si el interesado pedía

---

*Distribución de competencias, en Urbanismo en la Comunidad Valenciana..., págs. 57 y sig, en pág. 65.*

ésta, se había de esperar al pronunciamiento de la Administración (en aquel momento, en los plazos indicados en la Disposición Adicional cuarta de la LRAU, que eran de uno, dos y tres meses, según los casos). Siguiendo hasta sus últimos extremos esta doctrina, nos encontrábamos con que el plazo de tres meses se superaba de forma casi inevitable cuando el interesado solicitaba la licencia.

Es más acertada la doctrina marcada por el mismo TSJCV y algunos JCA con posterioridad, que entendían producido un supuesto de suspensión *ex lege* durante el lapso de tiempo que transcurría entre el otorgamiento al interesado del plazo de dos meses para que solicitara licencia, hasta que se resolviera la misma o se constatará, pasados los dos meses, que el interesado no había ejercitado este derecho<sup>187</sup>.

### ***2.8.3-Plazo para la adopción del acto***

De acuerdo con el artículo 224 LUV la acción de restauración de la legalidad se puede incoar siempre que no hayan transcurrido cuatro años desde la total terminación de las obras, con las excepciones señaladas en el propio apartado 4, que se refieren a las actuaciones ejecutadas sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural valenciano, o sobre suelo no urbanizable protegido. Por tanto, siguiendo el tradicional criterio del Derecho estatal, se entiende por la LUV que el *dies a quo* es el de la total terminación de la

---

<sup>187</sup> Entre otros, por el JCA nº 4 de Valencia, en las sentencias de 6 de octubre y de 21 de octubre de 2005, procedimientos ordinarios 328 y 327/2004, que entendían producido un supuesto de suspensión *ex lege* durante el lapso de tiempo que transcurre entre el otorgamiento al interesado del plazo de dos meses para que solicite licencia, hasta que se resuelva la misma o se constate, pasados los dos meses, que el interesado no ha ejercitado este derecho. De la misma manera, la sentencia del JCA número 2 de la misma ciudad en las sentencias de 4 de mayo de 2005, procedimientos ordinarios 325/2004 y 326/2005, así como con posterioridad la sentencia del TSJCV de 3 de abril de 2009, Sección 1ª, recurso 1613/2007, opinan que cuando el interesado ha sido requerido de legalización y no ha solicitado la licencia, la Administración deberá dictar la orden de demolición en el plazo de tres meses contado una vez finalizado el plazo de dos meses (o, añadiríamos, si en este plazo de dos meses solicita la licencia, una vez otorgada ésta).

obra<sup>188</sup> aun cuando, como se ha indicado en el apartado 2.7, el plazo de reacción es de prescripción y no de caducidad.

Fijémonos ahora en otra importante diferencia con la normativa estatal. El artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre indica que el plazo para la adopción de medidas de protección de la legalidad será de cuatro años desde la fecha de la total terminación de las obras. Es decir, la orden de demolición que pone fin al procedimiento se ha de dictar y notificar dentro de estos cuatro años, de manera que la emitida pasado este plazo es anulable, aun cuando el procedimiento se hubiera iniciado dentro de ese lapso de tiempo. Puede comprobarse este criterio en la STS de 25 de noviembre de 2002, Sección 5ª, recurso 529/1999.

En cambio, el artículo 224 LUV contempla que la acción de restauración de la legalidad se puede *incoar* siempre que no hayan transcurrido cuatro años desde la total terminación de las obras, a través del requerimiento del Alcalde para que solicite la oportuna autorización. Es decir, durante este plazo no se ha de dictar la orden de restauración de la legalidad, sino *dar comienzo* del procedimiento que, en su caso, derive en ella.

Según reiterada jurisprudencia, la prueba de que ha transcurrido el plazo para el ejercicio de la restauración corresponde al infractor. Así, entre otras la sentencia del TSJ de Madrid de 5 de julio de 2005, Sección 2ª, recurso 74/2004 y la del TSJCV de 9 de marzo de 2000, Sección 1ª, recurso 2471/1996, que dice de forma textual:

“El plazo de prescripción de cuatro años...empieza a contarse desde la total terminación de las obras, y sin necesidad de acudir a las reglas generales de la carga de la prueba, elaboradas por inducción sobre la base de lo dispuesto en el artículo 1214 del Código Civil será de destacar que la carga de la prueba en el supuesto litigioso la soporta no la Administración sino el administrado que voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad en la realización de unas obras y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del “dies ad quo” y el principio de la buena fe, plenamente operante en el campo procesal artículo 11.1 Ley Orgánica del Poder Judicial, impide que el que crea una situación de ilegalidad

---

<sup>188</sup> José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales...*, págs. 80 y sig; Nieves MATEOS ANDRADE-Juan Ramón FERNÁNDEZ-CANIVELL Y TORO, *El restablecimiento...*, págs 28 y sig.

pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad”

Igual criterio mantienen otras muchas sentencias, como las del TS de 24 de noviembre de 1994, recurso 2380/1992, Sección 5ª y de 8 de julio de 1996, recurso 8179/1991, Sección 5ª, la sentencia del TSJ de Madrid de 8 de julio de 2005, Sección 2ª, recurso 78/2004, así como el propio TSJCV en las de 25 de mayo de 2000, 11 de octubre de 2002, Sección 1ª, recurso 1310/2002<sup>189</sup>.

En cuanto al cómputo del plazo, es de destacar esta última sentencia del TSJ de Madrid, la cual trata del supuesto de que sea un órgano jurisdiccional el que ordena a la Administración realizar el procedimiento de restauración de la legalidad. Es proverbial la saturación y lentitud del poder judicial español, de manera que cuando sea firme la sentencia por la que se manda a la Administración la incoación del procedimiento, es muy probable que haya transcurrido el plazo de cuatro años. Se alegó esto último como causa de caducidad, pero no fue aceptado el argumento por el TSJ, que fijó en el momento de ejecución de esa sentencia el inicio de su cómputo.

La prueba de la prescripción de esta acción puede hacerse valer por cualquier medio de prueba válido en Derecho, según las reglas generales de los artículos 80 y 81 LRJ-PAC. Es cada vez más frecuente el amparo a documentos que pueden fecharse de forma fidedigna, fotografías u ortofotografías, en particular del Sistema de Información Geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC)<sup>190</sup>. Por esta exigencia de certeza, las sentencias del TSJ de Extremadura de 28 de octubre de 1999, recurso 2244/1996 y la del TSJCV de 11 de octubre de 2002, Sección 1ª, recurso 1310/2002, no admiten con este fin la eficacia de las facturas, debido a su naturaleza de documento privado.

---

<sup>189</sup> Sobre esta doctrina, Manuel GÓMEZ TOMILLO-Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...* pág. 840 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO-José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 308.

<sup>190</sup> Pueden consultarse los monográficos de la revista Ciudad y Territorio sobre Sistemas de Información Geográfica o Teritorial (núm. 124, 2000) y sobre tecnologías de la información geográfica para la gestión territorial y urbana (núm. 165-166, 2010). La sentencia del TSJ de les Illes Balears de 2 de febrero de 2001, recurso 1309/1997, acepta como prueba un plano diligenciado por el jefe de la Sección de Cartografía de la Administración autonómica con la información planimétrica correspondiente a la situación topográfica de las fechas en que se produjo la infracción.



El plazo de cuatro años aparece en la LUV, al igual que en la mayoría de las legislaciones autonómicas, como reflejo de la normativa estatal no básica, pero sugerimos que aquél sea ampliado por un mayor periodo de tiempo, tal como ha hecho la normativa gallega hasta seis (Ley 9/2002 de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural) o la balear hasta ocho (Ley 10/1990 de 23 de octubre, de disciplina urbanística). Además, debe considerarse con seriedad la propuesta planteada por ROMERO HERNÁNDEZ en 1977 y en la actualidad por BAÑO LEÓN en el sentido de eliminar los límites temporales al restablecimiento de la legalidad y por tanto permitir a la Administración que en cualquier momento, de manera indefinida, pueda acordarla<sup>191</sup>.

Nos adherimos a este planteamiento, que atajaría gran parte de las obras ilegales, muchos de cuyos promotores, no nos engañemos, confían en el transcurso de este plazo de reacción; pero aun cuando por desgracia esta idea no parezca atisbarse en la mente del legislador, en la línea de las anteriores normas debe proponerse una sensible ampliación de los plazos. Nótese que éstos son mucho más amplios en el caso de la reclamación ante los órganos civiles a que se refiere en la actualidad el artículo 49 LS/08<sup>192</sup>.

Sin perjuicio de ello, siguiendo a este último autor, causa perplejidad que en nuestro ordenamiento puedan derruirse viviendas adquiridas por terceros de buena fe, que en su día fueron construidas con licencia luego anulada y, sin embargo, nada pueda hacerse, transcurrido por regla general el fatídico plazo de cuatro años, contra quien deliberadamente construyó sin licencia<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 519; Federico ROMERO HERNÁNDEZ, *La inactividad material de la Administración...*, pág. 157.

<sup>192</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Público y privado en la defensa del espacio urbano: hacia una necesaria revisión del sistema reaccional vigente*, RAP, núm. 169, 2006, págs. 7 y sig, donde manifiesta la necesidad de renovar la dogmática de las relaciones de vecindad civil nacidas en una sociedad agraria y su coordinación con las normas jurídico-urbanísticas que delimitan el concepto de propiedad urbana y, desde el punto de vista objetivo, la necesaria unificación de plazos de reacción. Sobre la misma cuestión, Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Los Tribunales civiles y la protección de la legalidad urbanística*, REDA, núm. 95, 1997, págs. 447 y sig; Elena SÁNCHEZ JORDÁN, *Protección de la vivienda en España (especial referencia a la protección civil de la legalidad urbanística)*, RDUMA, núm. 241, 2008, págs. 65 y sig.

<sup>193</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 520.

Por último, debemos remitirnos al capítulo V de este trabajo en lo referente al régimen de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, en las cuales, por definición, no procede la aprobación de órdenes de restauración; pero en ocasiones, sobre aquéllas, tiempo después se han realizado nuevas obras que sustituyen a las anteriores y ante las que la Administración, ahora sí, reacciona. En estos casos, doctrina y jurisprudencia entienden que se produce una pérdida de la prescripción o caducidad de la restauración ganada en el pasado, motivo por el cual es posible la demolición de la construcción, salvo que, por supuesto, las actuaciones posteriores no reemplacen a las anteriores, y puedan ser objeto de una demolición independiente<sup>194</sup>.

#### ***2.8.4-Plazo para la ejecución del acto***

No debe confundirse el plazo a que hemos hecho referencia en el apartado anterior, durante el cual la Administración debe incoar un procedimiento a culminar, si procede, en una orden de restauración de la legalidad, con otro plazo conexo pero de distinto carácter, previsto para hacer efectiva esta misma orden.

Ante el silencio del legislador, cuando la STS de 5 de junio de 1987 se vio ante este caso, decidió remitirse al criterio ya marcado por este mismo órgano jurisdiccional para el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes. De esta manera, al tratar de la virtualidad en 1983 de una orden de demolición ordenada en 1969, dijo:

“...resolución que no puede estimarse que haya incurrido en prescripción pues se debe entender que la prescripción de una Orden administrativa de derribo firme no tiene lugar hasta el transcurso del plazo de los 15 años prevenido en el artículo 1964 del Código Civil contado a partir de la fecha en que el acto quedó firme, de modo análogo a lo que ocurre con la prescripción de las ejecutorias (artículo 4.1 del Código Civil) para las que los Autos de esta Sala de 16 de octubre de 1976 y 11 de julio de 1985 ya tienen aplicado el aludido plazo”

La doctrina de esta sentencia sirve de apoyo para las posteriores dictadas por

---

<sup>194</sup> Francisco GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *La pérdida de la prescripción por nuevas obras en Derecho urbanístico*, Actualidad Administrativa, núm. 17, 2009, págs. 2 y sig.

órganos jurisdiccionales territoriales (TSJ del País Vasco de 11 de mayo de 2000, Sección 2ª, recurso 4512/1996; TSJ de Galicia de 14 de diciembre de 2000, Sección 2ª, recurso 4877/1997; TSJ de Madrid de 5 de abril de 2005, Sección 2ª, recurso 333/2003 ) y el propio TS, en la STS de 17 de febrero de 2000, Sección 5ª, recurso 5038/1994, la cual cercenó la pretensión de ejecutar una orden de demolición dictada veinticuatro años antes.

No obstante, en los últimos años han surgido dudas debido a la nueva LEC. La Disposición Final primera de la LJCA declara su supletoriedad en lo no previsto en aquélla. Por ello, se discute si es aplicable en el ámbito contencioso-administrativo, y en particular al caso que nos ocupa, el contenido del artículo 518 LEC, según el que la acción ejecutiva caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución<sup>195</sup>.

Con este soporte, el TSJ de Madrid, en sucesivas sentencias, ha mantenido que tras la nueva LEC el plazo para la ejecución de la orden de demolición es de cinco años<sup>196</sup>. En este sentido pueden consultarse sus sentencias de 1 de junio de 2006, recurso 358/2005, 11 de septiembre de 2008, recurso 894/2008 y 18 de marzo de 2010, recurso 1852/2009, todas ellas de la Sección 2ª.

Sobre esta nueva orientación, deben hacerse algunas consideraciones. En primer lugar, nótese que, por lo que respecta al plazo de ejecución, las sentencias citadas vienen a hablar de forma indistinta y a equiparar como título habilitante acto administrativo y sentencia. No está de más recordar que en ocasiones, por diversos motivos, el acto administrativo por el que se dicta la orden de demolición no se llega a recurrir en plazo y deviene firme; cuando con posterioridad la Administración procede a ejecutarlo, los órganos jurisdiccionales no aceptan fiscalizarlo por su firmeza.

Desde el punto de vista del concepto, y sin entrar en el campo del Derecho

---

<sup>195</sup> Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. Parte primera*, RUE, núm. 20, 2009, págs. 15 y sig, en pág. 30.

<sup>196</sup> Para una descripción de este criterio del TSJ de Madrid, Aránzazu GARCÍA GARRO, *El plazo para la ejecución subsidiaria de una orden de demolición*, RUE, núm. 21, 2010, págs. 155 y sig.

procesal, esta situación es distinta de la del acto sí recurrido en vía jurisdiccional que acaba dando lugar a una sentencia. Antes de la LEC, en uno y otro caso, la argumentación se apoyaba siempre en el artículo 1964 CC; pero vigente la LEC, no podemos compartir el criterio del TSJ de Madrid cuando no desglosa entre ambas situaciones y fija plazo para la ejecución de acto administrativo –recordemos, incluso no recurrido en vía jurisdiccional- con fundamento en una norma procesal como es el artículo 518 LEC. La supletoriedad de la que habla la Disposición Final primera de la LJCA se refiere a su ámbito de aplicación, pero nunca al supuesto de actos administrativos no recurridos cuya firmeza no se discute.

Es más, en la doctrina no siempre es pacífico el alcance de la supletoriedad de la LEC en el procedimiento contencioso-administrativo. En palabras de FRÍAS LÓPEZ, no es infrecuente que a esta cláusula se le dé un valor excesivo, más allá de su verdadera finalidad, que no es otra que la de ser una regla de procedimiento destinada a determinar la norma aplicable a un determinado acto o momento procesal. Es por ello, continúa la autora, que nunca ha de perderse de vista que la jurisdicción contencioso-administrativa trasciende de la órbita de lo individual y alcanza el ámbito colectivo, frente al proceso civil, que es entre particulares e inspirado en el principio de justicia rogada o principio dispositivo<sup>197</sup>.

Por ventura, la postura del TSJ de Madrid no ha encontrado eco en otros órganos jurisdiccionales territoriales<sup>198</sup>, y de hecho, el TS sigue el argumento defendido por esta autora para no aceptar la aplicación de la cláusula de supletoriedad de la LEC en este punto y mantener su postura tradicional. Así, las STS de 25 de noviembre de 2009, recurso 6237/2007, y de 29 de diciembre de 2010, recurso 500/2008, ambas de la Sección 5ª, en supuestos de infracciones

---

<sup>197</sup> Sobre la supletoriedad de la LEC, en general, Alejandra FRÍAS LÓPEZ, *Algunas cuestiones sobre la aplicación supletoria de la LEC en el ámbito contencioso-administrativo*, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 13, 2002; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La aplicación de las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre prueba en el proceso administrativo*, REDA, núm. 111, 2001, págs. 333 y sig; José Luis REQUERO IBÁÑEZ, *La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, de 7 de enero de 2000, como supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Principales cuestiones que suscita*, Actualidad Administrativa, núm. 22, 2000, págs. 677 y sig.

<sup>198</sup> Véase, al respecto, Gabriel CABELLO MARTÍNEZ, *Estudio de reciente jurisprudencia sobre disciplina urbanística*, RDUMA, núm. 254, 2009, págs. 123 y sig, en págs. 141 y sig.

urbanísticas, mantienen la no aplicación supletoria del artículo 518 LEC, con unas ideas que hacemos nuestras<sup>199</sup>.

### ***2.8.5-El incumplimiento de la orden de restauración de la legalidad urbanística***

Ante el incumplimiento de la orden de restauración de la legalidad urbanística, al igual que otras legislaciones autonómicas, el artículo 228.1 LUV contempla la imposición de multas coercitivas a las que se ha hecho referencia en el apartado 2.4.1 y la ejecución forzosa de aquélla mediante cualesquiera otros medios previstos en el ordenamiento jurídico, en particular su ejecución subsidiaria<sup>200</sup>.

Es significativo el inciso final del artículo 47 LCG, que destina el importe de la sanción por no realizar el campo de golf a su ejecución subsidiaria. Debe aclararse que, como regla general, las sanciones no sufragan ésta; tal vez la

---

<sup>199</sup> “Sin que a fecha de hoy conste pronunciamiento del TS respecto a una cuestión sobre la que la doctrina procesalista mantiene posiciones encontradas, esta Sala entiende que el instituto de la caducidad quinquenal de la acción para instar la ejecución de una sentencia, no es de aplicación en la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que al ejecutarse una sentencia condenatoria a la administración se parte de la premisa de la existencia de un acto administrativo disconforme a derecho y en estos casos el interés público exige que se rectifique y no se mantenga la actuación disconforme al ordenamiento jurídico ya que la administración -a diferencia de la conducta del condenado en un pleito civil- debe servir con objetividad a los intereses generales y debe actuar de acuerdo con los principios de eficacia, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (art. 103.1º de la CE y 3.1º de la LRJ y PAC), por lo que repugnaría a tales principios el que la inactividad de la Administración en cumplir una sentencia durante cinco años quedase premiada con el mantenimiento de la eficacia de un acto declarado ilegal por sentencia firme.

Es cierto que, en principio, lo anterior también sería aplicable al otro criterio posible (el de la prescripción de la acción a los quince años del art. 1964 del CC), pero no es menos cierto que la diferencia temporal es notable y el plazo de los quince años sin ejecución hace nacer un principio también considerado por la jurisprudencia como lo es el de la seguridad jurídica, que confronta con los antes mencionados y ampara el criterio de que esta seguridad jurídica implique el que perviva indefinidamente una acción sin plazo.

En conclusión, esta Sala entiende que el breve plazo de 5 años del art. 518 LEC no es de aplicación supletoria en una jurisdicción en que no sólo está en juego el interés del ejecutante, sino primordialmente el cumplimiento pleno del art. 118 y 103 de la Constitución, lo que queda demostrado con el hecho de que la ejecución se inicie de oficio (art. 104.1º LRJCA) de modo que sólo ante la falta de cumplimiento voluntario por parte de la Administración condenada, se permite al interesado promover el debido cumplimiento”

<sup>200</sup> Sobre la ejecución subsidiaria, Teresa CALVO SALES, *Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación*, 2005, Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *La ejecución subsidiaria en materia de urbanismo*, RDUMA, 1998, núm. 164, págs. 29 y sig.

intención del legislador en la LCG sea asegurar la construcción del campo de golf, ante el riesgo de que la empresa infractora tras la fuerte multa derive hacia la insolvencia y no pueda llevar a cabo la ejecución subsidiaria.

Surge la cuestión de la pervivencia del apartado quinto de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92, que admite la imposición de multas coercitivas en cuantía distinta a la prevista en la LUV ante el incumplimiento de acuerdos y resoluciones que ordenan la realización de obras y trabajos precisos para la restauración de la realidad alterada o transformada. Debe entenderse derogado por las nuevas previsiones incompatibles de ésta.

El artículo 531 ROGTU configura como medidas cautelares dos actuaciones de fuerte calado, como son la no compensación económica por obras ilegales y la inhabilitación provisional del propietario para ser beneficiario de medidas de fomento y de la condición de urbanizador. No podemos compartir que estas actuaciones tengan la naturaleza jurídica de medidas cautelares, que según el 72.1 LRJ-PAC aseguran la resolución que pudiera recaer. Aquéllas en modo alguno cumplen este propósito en relación a ningún acto administrativo, con independencia de su eventual eficacia para fines de la política represiva urbanística.

Por último, destaquemos que el artículo 228 LUV contempla como causa legitimante de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad la realización de actos que constituyen infracción urbanística muy grave<sup>201</sup>. Se tramitará por tasación conjunta, donde conforme al 434 ROGTU se permite la ocupación sin necesidad de haber llegado a acuerdo en cuanto al precio. La resolución finalizadora del expediente de restauración podrá establecer que, transcurrido el plazo otorgado para la ejecución de la orden de restauración sin que

---

<sup>201</sup> Sobre las expropiaciones urbanísticas en la LUV, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *El régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas en la Comunidad Valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1097 y sig, en pág. 1101. Sobre las expropiaciones urbanísticas en general, entre otros, la monografía de Alberto MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, 1967; además, Esteban CORRAL GARCÍA, *Expropiación municipal. Con especial atención a los supuestos expropiatorios en la legislación urbanística de las Autonomías*, 2000; Ángela DE LA CRUZ MERA, *Artículos 29-35*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 851 y sig; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, II, págs. 355 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 29*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1159 y sig.

ésta se cumpla por el interesado, se inicie el procedimiento expropiatorio de la finca en que se hubiera cometido la infracción; aun así, no comenzará si el interesado ejecuta de forma plena la orden de restauración en el plazo concedido.

Se ha admitido por la doctrina constitucional la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar concretas *causas expropiandi* por incumplimiento de la función social de la propiedad<sup>202</sup>, situación que ha dado como resultado en la actualidad a una compleja casuística en los distintos territorios. Así, en continuación de la línea seguida, hubiera podido la LUV adoptar el criterio del artículo 184.4 de la Ley de ordenación del territorio y urbanística de Castilla la Mancha, aprobada por Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de diciembre, por el que se permite la expropiación no sólo en el caso de infracciones muy graves, sino también graves.

La legislación urbanística ha contemplado desde sus inicios para diversos supuestos la llamada expropiación-sanción, impuesta ante el incumplimiento por los propietarios de ciertas obligaciones y cargas que pesan sobre ellos. La LS/56 en su artículo 124.2 con carácter general habilitaba a la Administración para ello y el 171.3 en concreto otorgaba a las autoridades la posibilidad de expropiar cuando se reparcelara sin licencia o sin ajustarse a la otorgada<sup>203</sup>, regla que con algunos cambios pervivía en el 207 LS/92; por tanto, se comprueba que sobre esta base inicial las Comunidades Autónomas en la actualidad han ido concretando el abanico de causas de expropiación aplicables con carácter potestativo por la Administración para ciertas infracciones concretas<sup>204</sup>.

No está de más recordar que la expropiación, según la doctrina, se legitima en una causa precisa, tasada y estimada por la Ley, lo que excluye cualquier uso libre de dicha potestad por la Administración, en tanto se trata de un mecanismo técnico de obtención de fines públicos precisos, los propios de esa *causa*

---

<sup>202</sup> Para un deslinde competencial, Ángela DE LA CRUZ MERA, *Artículos 29-35*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 867 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 29*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1173 y sig.

<sup>203</sup> Alberto MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, pág. 275.

<sup>204</sup> Para una visión de conjunto de la legislación autonómica sobre expropiaciones urbanísticas en el año 2000, Esteban CORRAL GARCÍA, *Expropiación municipal...*, págs. 63 y sig.

*expropiandi* que únicamente puede justificar el ejercicio de dicha potestad<sup>205</sup>. Por tanto, en nuestra opinión, la proliferación de supuestos en los que se apodera de forma genérica a la Administración para que si lo considera conveniente ejercite la potestad expropiatoria, lleva a una creciente desnaturalización de la figura y abre las puertas a una arbitrariedad de muy difícil control.

Nótese también que el 228.4 LUV con carácter general establece como supuesto expropiatorio la realización de actos que constituyen infracción urbanística muy grave, pero concatena ésta a la culminación del procedimiento de restauración de la legalidad. Ello implica, en nuestra opinión, que no quepa la expropiación por este motivo si sobre el inmueble ya no procede la restauración de la legalidad. Por supuesto, ello no desapodera a la Administración de la posibilidad de cercenar una construcción ilegal sobre la que no procede la restauración de la legalidad, mediante los distintos mecanismos de gestión urbanística –aspecto sobre el que se volverá en el capítulo V-, pero esta actuación nunca puede llevarse a cabo a través de la invocación del artículo 228 LUV.

### **3-LAS COMPAÑÍAS SUMINISTRADORAS Y LOS PROCEDIMIENTOS DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA**

#### **3.1-La exigencia de previa licencia de ocupación para la prestación del servicio**

Las distintas legislaciones autonómicas en los últimos años han tratado con especial énfasis a las compañías suministradoras, porque con razón entienden que éstas, regidas por una compleja y específica normativa administrativa en cuanto prestadoras de servicios, no deben proporcionarlos a construcciones en situación de ilegalidad, ni en caso de ya haber dado acceso, permitir su continuidad. Por este motivo, en algún momento la doctrina las ha llegado a considerar colaboradoras en la protección de la legalidad urbanística<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, II, pág. 242.

<sup>206</sup> Joaquín GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, *Notas sobre la disciplina urbanística en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Incidencia de la Ley 13/2005 del Parlamento de*



El artículo 199.1 LUV marca que para la contratación de sus servicios, las empresas suministradoras de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones exigirán al titular de la obra o actividad, la acreditación de la obtención de la correspondiente licencia municipal. Esta norma ya estaba prevista en el artículo 31 LOFCA, que también hace extensiva en el 32.2 la exigencia de licencia de ocupación a los usuarios finales. En esta figura nos detendremos en el apartado 5.2 del capítulo V.

Con motivo de la aprobación de la LUV, el legislador debió derogar la Disposición Adicional cuarta de la LSNU, referida a las obligaciones de las compañías de suministros y servicios, e integrar su contenido dentro de aquélla. La ocasión era propicia para unificar textos y eliminar dispersión normativa, pero por el contrario mantuvo la remisión de una norma a otra y de hecho creó una pequeña discordancia entre el 199.2 LUV (que otorga a las compañías suministradoras un plazo de diez días para realizar la suspensión) con el apartado 2 de la Disposición Adicional cuarta de la LSNU (donde el mismo plazo es de quince días). Sobre las consecuencias de esta disparidad nos ocuparemos en el apartado 7.5 del capítulo III.

### **3.2-El requerimiento de suspensión de prestación del servicio**

Por el artículo 221.1 LUV se ha introducido en el procedimiento de restauración de la legalidad un requerimiento a las empresas suministradoras para la paralización de la prestación del servicio en la construcción ilegal en tanto no se regularice. Es una medida de fuerte calado, ya que inutiliza la vivienda; de otra, la plasmación expresa en el Derecho positivo impide una actitud ausente por parte de esas empresas, al quedar obligadas a colaborar con la inspección según el 520.3 ROGTU. La suspensión sólo podrá levantarse una vez se dé la legalización, mediante notificación expresa en tal sentido de la Administración a las empresas suministradoras, según el 199.3 LUV y apartado segundo de la Disposición Adicional cuarta de la LSNU.

---

*Andalucía*, en Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), Fernando OTONÍN BARRERA-Alfonso J. VÁZQUEZ OTERO (coordinadores) *Derecho Urbanístico de Andalucía*, 2ª ed, 2006, págs. 893 y sig.

Los artículos 221.2 LUV y 528.2 ROGTU imponen la obligación de emitir una orden de cese de suministro para las obras carentes de licencia en curso de ejecución. En cambio, para el caso de las obras disconformes con la licencia también en curso de ejecución, el 529 ROGTU no la configura como medida preceptiva, sino que se limita a indicar que se “podrán” adoptar, es decir, por lógica, mediante acto administrativo discrecional, el cual de conformidad con el 54.1.f) LRJ-PAC, ha de estar motivado.

Tampoco se contempla de forma expresa la posibilidad de corte de suministro en obras de ampliación de edificaciones ya existentes o para irregularidades focalizadas sobre un aspecto peculiar y concreto de construcciones más extensas sí amparadas por licencia. La LUV parte de construcciones de nueva planta, pero en ocasiones se acometen obras ilegales de ampliación sobre viviendas consolidadas o industrias autorizadas. Surge la duda de si puede interrumpirse su suministro, ya que éste por lo general será común al de la parte legal de la construcción donde pacíficamente, con título habilitante, se desarrolla una actividad o se habita. De esta manera incidiría el corte de suministro sobre derechos existentes y consolidados, eventualidad que hace inviable el corte, salvo que la técnica permita separar la parte legal e ilegal, para que el acto administrativo se limite a cercenar sólo ésta última. En este mismo sentido se pronuncia RENAU FAUBELL cuando indica que el cese de suministro de servicios sólo debe afectar a la instalación o construcción respecto de la que se dicte la orden de restauración, no al resto del edificio construido legalmente. Si aquéllas fueran susceptibles de uso individualizado y dieran lugar a un suministro separado del principal, en tal caso lo procedente sería decretar la medida complementaria de cese en relación con el suministro relativo a las instalaciones o construcciones ilegales. En cambio, si no fuera posible un cese parcial del suministro, el principio de proporcionalidad conlleva que no proceda entonces con carácter general ordenar el cese definitivo del suministro de servicios desde la totalidad del edificio<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 172 y 173. Éste ha sido también el criterio de la sentencia de 6 de mayo de 2008 del JCA número 9 de Valencia, procedimiento ordinario 255/2007: “...estos dos últimos [actos administrativos donde se ordena el corte de suministro] serían igualmente anulables por su manifiesta desproporción y ausencia de relación directa con los hechos que motivan el expediente. En este sentido, y como ya se tuvo ocasión de indicar en la medida

Aparte de su carácter cautelar, en el 225.2.a) LUV también se configura el cese de suministro como una medida complementaria de la resolución que finaliza el procedimiento de restauración, es decir, una vez contrastada la ilegalidad de la obra, que por este mismo motivo debe notificarse a las empresas suministradoras.

#### **4-LA COMUNICACIÓN AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LAS ACTUACIONES DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA**

##### **4.1-La comunicación de actuaciones al Registro de la Propiedad en la normativa estatal**

A través de la Disposición Adicional décima de la Ley 8/1990 de 25 de julio y posteriormente con los artículos 307 a 310 LS/92 se introdujo una detallada regulación de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos urbanísticos, la cual en la actualidad se puede encontrar en el Capítulo IV del Título VI de la LS/08, que ha sido objeto de modificación por el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio<sup>208</sup>.

Con anterioridad, tanto la LS/56 como la LS/76 habían previsto en sus artículos 209 y 221 una referencia genérica a esta posibilidad, pero la misma tuvo una muy escasa incidencia efectiva. De hecho, no se materializó nunca la habilitación concedida al Gobierno por la Disposición Final decimotercera de la Ley 19/1975 para que dictara las normas precisas de acomodación de la legislación hipotecaria a la urbanística<sup>209</sup>.

---

cautelar adoptada por este Juzgado, el objeto del presente expediente administrativo era la restauración de la legalidad en relación a la construcción de un muro y caseta, mientras que el corte del suministro de agua se produce en relación a la vivienda -cuya legalidad no es discutida- por lo que no cabe mantener la corrección de dicho acto ante su evidente desvío y falta de relación con la obra suspendida, que no recibe el suministro cortado”

<sup>208</sup> Para un desglose de las variaciones entre los distintos textos normativos a partir de 1990, Francisco Javier GUTIÉRREZ JULIÁN, *Artículo 51*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 1132 y sig, en págs. 1135 y sig.

<sup>209</sup> Sobre evolución legislativa de la inscripción en el Registro de la Propiedad de actos urbanísticos, véase Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística. Aspectos sustantivos y registrales*, 2010, págs. 259 y sig; José María CHICO y ORTIZ, *La propiedad urbanística y el Registro de la Propiedad*, RCDI, núm. 62, 1991, págs. 149 y sig;

En cambio, años después, el Gobierno sí dio cumplimiento a la habilitación prevista en el apartado 4.6 de la Disposición Adicional décima de la Ley 8/1990 y aprobó el RHU en 1997, el cual junto con la Ley y Reglamento Hipotecario compactan el cuerpo normativo previsto para la materia que estamos tratando.

Con ello se venía a reparar un aspecto de la práctica urbanística que a lo largo de los años ha dado lugar a no pocos problemas, de los que fue advertencia entre otros la Resolución de la DGRN de 12 de enero de 1984, para la que “una de las materias en que es precisa la máxima coordinación entre las Instituciones afectadas es aquella que hace referencia a la constancia en el Registro de la Propiedad de las variadas situaciones urbanísticas que pueden producirse a causa de la legislación especial de urbanismo, al objeto que la función de publicidad propia de los libros registrales muestre a todos los interesados la verdadera situación jurídica en que se encuentran las fincas afectadas y que a la vez puedan conocer las consecuencias que se derivan de este tipo de actividad y se evite de otra parte -ante su no constancia- la aparición del tercero protegido por la fe pública”.

El artículo 51.1.h) LS/08 enumera la inscripción en el Registro de diversos actos urbanísticos de distinto carácter, e incluso contempla en su apartado h) una previsión genérica sobre el acceso de “cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas”.

Debido al objeto de este trabajo, vamos a ocuparnos de la previsión del artículo 51.1.c) LS/08, según el que son actos inscribibles en el Registro de la

---

Mercedes FUERTES LOPEZ, *Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en *Manual de urbanismo*, págs. 805 y sig, en págs. 806 y sig.

Basado en la normativa anterior a 1990, puede verse José Luis BENAVIDES DEL REY, *Algunas consideraciones sobre el Registro de la Propiedad y su papel en la política de urbanismo*, RCDI, núm. 538, 1980, págs. 609 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Los efectos de la inscripción de actos administrativos*, RAP, núm. 74, 1974, págs. 9 y sig.; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Las licencias de urbanismo y el Registro de la Propiedad*, RCDI, núm. 528, 1978, págs. 913 y sig.; Luciano PAREJO ALFONSO, *La ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad: un problema de coordinación*, RAP, núm. 88, 1979, págs. 227 y sig.

Sobre la vinculación de la reforma de la normativa hipotecaria con el régimen de adquisición de facultades que preveía la Ley 8/1990, Manuel DELGADO-IRIBAREN NEGRAO-Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones de suelo*, 1990, págs. 219 y sig.

Propiedad tanto los de incoación de expediente de disciplina urbanística como aquellos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de sanciones impuestas. En desarrollo, el Capítulo VII del RHU se ocupa en los artículos 56 a 66 de las anotaciones preventivas dictadas en procedimiento administrativo de disciplina urbanística.

Según el Preámbulo del Real Decreto 8/2011 de 1 de julio, se contempla “la incorporación al Registro de la Propiedad de la información que permitirá a los adquirentes de inmuebles conocer por anticipado la posible situación litigiosa en la que éstos se encuentran, incluyendo los expedientes que puedan suponer la imposición de multas o la futura demolición. *En la actualidad, el acceso de dicha información absolutamente relevante para los potenciales inversores, es sólo potestativa de los Ayuntamientos, de tal manera que se establece la obligatoriedad de proporcionársela al Registrador imponiendo a los Ayuntamientos que la incumplan los perjuicios económicos que pudieran causarse a los adquirentes de buena fe*”<sup>210</sup>.

Puede comprobarse que disciplina urbanística y Registro de la Propiedad constituyen materias surgidas en territorios integrados por normas entre sí de muy heterogénea naturaleza aunque, sin duda, condenadas a entenderse, a pesar de que la evolución de su coordinación desde antaño haya dejado mucho que desear y todavía en la actualidad plantee zonas controvertidas de acusada problemática<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>211</sup> Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, pág. 259.

Todo eslabonamiento de ordenamientos provoca fricciones y zonas de sombra; más cuando ambos provienen de tradiciones distintas. Dispone el artículo 99 RH que la calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro.

Por este motivo, no podemos más que acogernos al criterio de la Resolución de 16 de octubre de 1992 de la DGRN, para la que el Registrador no puede realizar una valoración de fondo del acuerdo adoptado y un juicio sobre la actuación administrativa, que es competencia de los órganos jurisdiccionales en vía de impugnación. Puede verse Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *La constancia de determinados actos urbanísticos en el Registro de la Propiedad. Las notas marginales según el RD 1093/1997 de 4 de julio, EC, núm 10 de 1998, págs. 1470 y sig.*

De acuerdo con aquello que se ha descrito hasta ahora, la reacción de la Administración frente a las actuaciones sin título habilitante se encauza a través de la restauración de la legalidad y la imposición de sanciones. La sistemática del RDU incardina estas acciones en dos procedimientos separados, aun cuando en la posterior normativa autonómica pueden encontrarse otras posibilidades, como ocurre en aquéllas que han previsto una tramitación única, según se ha podido ver en el apartado 2.3 de este capítulo.

Fijémonos que el artículo 56 RHU contempla como finalidad de la restauración de la legalidad el “asegurar el resultado de los expedientes de disciplina urbanística y la reposición de los bienes afectados al estado que tuvieron con anterioridad a la infracción”. En el mismo sentido, la Exposición de Motivos del RHU dice que “aunque la incoación de expedientes sancionadores o de incumplimiento de obligaciones de esta naturaleza puedan acceder al Registro mediante anotación preventiva, ello será sólo posible *en cuanto la infracción o el incumplimiento tengan directa repercusión sobre las fincas*, por lo que *no podrán acceder aquellos expedientes que sólo persiguen la imposición de una sanción económica*, para lo que se prevé que pueda solicitarse una anotación preventiva de embargo”<sup>212</sup>.

---

Así, no podemos dejar de ver con cierta prevención algunas Resoluciones de la misma DGRN que en nuestra opinión superan esta línea y entran a fiscalizar la aplicación del Derecho público por parte de la Administración. Sin duda, el funcionamiento de los mecanismos de control de ésta por parte de los órganos jurisdiccionales demasiadas veces no es tan efectiva como exigiría una sociedad avanzada, pero ello no obsta a que la postura de la DGRN, tal y como se plantea, pueda dar lugar de forma puntual a ciertas disfuncionalidades.

De esta manera, las Resoluciones de la DGRN de 3 de enero de 2005 y 25 de marzo de 2008 no aceptaron la enajenación directa de parcelas por parte de un Ayuntamiento tras declararse desierta una subasta; en cambio, la STS de 25 de enero de 2006, Sección 4ª, recurso 2650/2001, consideró correcta la actuación en un supuesto similar.

Al respecto, Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral. A través de la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado*, 2009, pág. 29 y 221 y sig. Sobre la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación a las Resoluciones de la DGRN basadas en el Derecho Administrativo, véase la STS de 15 de febrero de 2000, Sección 6ª, recurso 1827/1997 (con voto particular de Jesús Ernesto PEREZ MORATE), comentada en extenso por Antonio T. VERDÚ MIRA, *La calificación registral de una escritura de declaración de obra nueva terminada: ¿una cuestión administrativa?*, EC, núm. 10, 2001, págs. 1713 y sig., así como por María José ALONSO MAS-Manuel J. DOMINGO ZABALLOS, *La revisión e impugnación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y de sus actos de aplicación en la legislación valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, en págs. 1921 y sig.

<sup>212</sup> La cursiva es nuestra.

Con ello, se plasmaba el criterio mantenido con anterioridad al RHU por LASO MARTÍNEZ, quien con acierto sostuvo que la inscripción de actos de disciplina urbanística debía limitarse al cumplimiento de obligaciones imputables *propter rem* al titular de los bienes concretos, ya que no parece razonable que sean amparadas en la anotación obligaciones genéricas imputables *ad personam* a alguien sin referencia expresa a cargas o prestaciones debidas a la titularidad sobre bienes inmuebles<sup>213</sup>. Piénsese que únicamente pueden acceder al Registro de la Propiedad aquellos actos o negocios que afecten de algún modo a la propiedad de los bienes inmuebles inscritos, según el artículo 7 del Reglamento Hipotecario, es decir, el acto ha de tener una cierta eficacia *real*, afectar de algún modo a la finca escrita, al contenido del derecho dominical o a los derechos reales existentes sobre la misma<sup>214</sup>.

Por tanto, no tienen acceso al Registro de la Propiedad los actos relativos al procedimiento sancionador *strictu sensu*, salvo el posterior apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de sanciones impuestas. Sobre este último aspecto, previsto en el artículo 66 RHU, indica ARNÁIZ EGUREN que la anotación preventiva puede extenderse como consecuencia de cualquier procedimiento de apremio administrativo, ya sea en materia de disciplina urbanística o en general de todos aquellos supuestos en los que se prevea el cobro forzoso de obligaciones pecuniarias, y no ha de circunscribirse a la finca donde se produce la infracción, sino a todo el patrimonio del deudor<sup>215</sup>. Al respecto, como se tiene ocasión de explicar en estas páginas, no siempre coincide en la misma persona el promotor sancionado de la obra y el titular del inmueble, en cuyo caso es importante resaltar que no podrá realizarse la anotación preventiva prevista en el artículo 66 RHU para garantizar el cumplimiento de sanción, por no ser éste el deudor frente a la Administración.

---

<sup>213</sup> José Luis LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas de origen administrativo creadas por la Ley de 25 de julio de 1990*, RDUMA, núm. 122, 1991, págs. 65 y sig; en págs. 90 y 92.

<sup>214</sup> Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, 2ª ed, 2001, págs. 128 y sig.

<sup>215</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, 1999, pág. 449.

No se puede pretender en estas páginas una exposición en detalle desde el punto de vista del Derecho Hipotecario del régimen de comunicación al Registro de la Propiedad de los actos a que se refiere el Capítulo VII del RHU, tarea llevada a cabo con solvencia por diversos tratadistas a los que se hace mención en estas páginas. Nuestro objetivo es ahora, por el contrario, bastante más concreto, y se limita a describir algunos aspectos de esta materia desde el prisma del Derecho Administrativo, para concatenarlos con posterioridad con su concreta plasmación en la LUV y el ROGTU.

En particular, nos referimos a continuación a dos aspectos concretos de la precisa materia que nos ocupa. En primer lugar, se habla sobre la obligación de la Administración de realizar la inscripción; después, de la relación de ésta con la subrogación de terceros en la restauración de la legalidad.

#### **4.2-El principio de voluntariedad en la inscripción de actos urbanísticos**

Al inicio de su Capítulo VII, dispone el artículo 56 RHU que la Administración, con el fin de asegurar el resultado de los expedientes de disciplina urbanística y la reposición de los bienes afectados al estado que tuvieren con anterioridad a la infracción, “podrá” acordar que se tome anotación preventiva de su incoación. La redacción parece dar a entender que, en el marco de la normativa estatal, la inscripción de actos de disciplina urbanística es potestativa para la Administración, es decir, no existe obligación por parte de ésta de llevar a cabo anotación en el Registro de la Propiedad; este aspecto ha dado lugar a ciertas disputas doctrinales de no pocas consecuencias prácticas para los que de una u otra manera intervienen en el proceso. Vamos a centrarnos en la inscripción de los actos a que se refiere el Capítulo VII ya que en otros supuestos existen específicas disposiciones. Así, en las reparcelaciones, el artículo 180 LUV y 425 ROGTU.

Sobre este carácter disponible –recalquemos, basado en el derecho estatal-, la doctrina no es monolítica. Puede encontrarse el origen de la cuestión en que en Derecho hipotecario como regla general impera el principio de voluntariedad, de manera que son los particulares quienes deciden la inscripción, salvo aquellos supuestos puntuales en los que ésta tiene carácter constitutivo, como son la



hipoteca o el derecho de superficie<sup>216</sup>

En contra de esta obligatoriedad se ha manifestado VERA FERNÁNDEZ-SANZ, para quien el Registro no es el único medio que impida la indefensión de un tercero adquirente de un inmueble afectado, ya que el sistema urbanístico está integrado por datos y antecedentes de carácter público que afectan a la propiedad urbana en su vertiente administrativa, abiertos a los ciudadanos, que culminan en la cédula urbanística, por los cuales se puede obtener el conocimiento cabal del régimen urbanístico, cargas, obligaciones impuestas al tráfico inmobiliario por la propia ley y por los planes de urbanismo<sup>217</sup>.

De la misma opinión son CORVINOS BASECA<sup>218</sup> y GUTIÉRREZ JULIÁN<sup>219</sup>, este último sobre la base del carácter potestativo del acceso al Registro de la Propiedad del derecho hipotecario, así como ARANIZ EGUREN, para quien si bien existe un deber general del órgano actuante de utilizar todos los medios a su alcance para asegurar las medidas urbanísticas que adopte, la normativa estatal actual no supone una obligación específica y exigible<sup>220</sup>; a esta última opinión se acoge CASTILLO MARTÍNEZ, para quien la actual normativa no permite defender la obligatoriedad, pero lamenta que el legislador haya perdido una importante oportunidad para regular de manera menos vacilante y más contundente el requisito de obligatoriedad de la constancia registral<sup>221</sup>.

En cambio, es contundente a favor de esta obligatoriedad FUERTES LÓPEZ;

---

<sup>216</sup> Dentro de las figuras urbanísticas, véase la discusión doctrinal sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad como momento constitutivo de las transferencias del aprovechamiento urbanístico, en Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *El aprovechamiento urbanístico transferible*, 1995, págs. 367 y sig. El autor rechaza tal carácter.

<sup>217</sup> Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *Consideraciones sobre la anotación registral y la subrogación de terceros en las cargas urbanísticas*, RDUMA, 1996, núm. 150, págs 101 y sig.

<sup>218</sup> Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva, el derecho a la edificación y la disciplina urbanística*, RDUMA, 1998, núm. 165, págs. 1261 y sig, en pág. 1292.

<sup>219</sup> Francisco Javier GUTIÉRREZ JULIÁN, *Artículo 51*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, pág. 1140.

<sup>220</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, pág. 409.

<sup>221</sup> Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, pág. 265.

para esta autora, en tanto existe un predominante interés público que proteger, la Administración actúa conforme al principio de legalidad, está vinculada por el ordenamiento jurídico y no deben reconocérsele en este punto facultades discrecionales para poder elegir con voluntariedad si incribe o no un acto administrativo en el Registro, ya que no es libre para decidir en qué medida o cuánto protege la seguridad jurídica<sup>222</sup>. Ésta última es la postura mantenida *obiter dicta* por la Resolución de 4 de febrero de 1992 de la Dirección General de Registros y Notariado<sup>223</sup>. Hasta breves fechas atrás ha sido cuanto menos muy moderada la asiduidad con que la Administración ha realizado estos trámites, y en alguna ocasión se ha llegado a materializar el peligro tantas veces advertido de terceros perjudicados por esta inactividad. Así ha ocurrido en la sentencia de 9 de octubre de 2008 del TSJ de Madrid, Sección 2ª, recurso 952/2008. Se discutía la exigencia de responsabilidad patrimonial a un Ayuntamiento por parte de un particular que no tuvo conocimiento de la impugnación de una licencia de obra al no haber accedido esta información al Registro de la Propiedad. El órgano jurisdiccional no aceptó la reclamación, entre otros motivos, porque si bien reconoció que el interesado no contaba con esos datos, mantuvo que la anotación prevista en el artículo 56 RHU tiene carácter potestativo, sin dejar por ello de alabar la nueva normativa autonómica que está imponiendo estas tareas con carácter preceptivo<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, págs. 40 y sig.

<sup>223</sup> “El extremo b) requiere la acreditación de que la edificación ha sido terminada hace más de cuatro años [vid los arts. 185 de la Ley del Suelo y 9.º del Real Decreto Ley 16-10-1981], siempre que no conste en el Registro de la Propiedad -*como es obligado* (cfr. disposición adicional 10.3 de la Ley 8/1990)- la incoación del expediente de disciplina urbanística”

<sup>224</sup> “Como vemos este precepto [artículo 56 RHU] no establece la obligación por parte de la Administración de proceder a la anotación preventiva, siendo simplemente potestativo para la Administración anotar preventivamente de incoación de expedientes de disciplina urbanística...”

Supuestos como el que hoy enjuicia el Tribunal y otros muchos asuntos que de ordinario recalcan en el órgano judicial, demuestran que esta legislación es insuficiente para lograr una total coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción administrativa urbanística. Esta total coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción urbanística es del todo imprescindible para garantizar la protección de terceros adquirente de buena fe, que pueden ver como después de adquirir una vivienda con el elevadísimo esfuerzo económico que hoy supone, pueden verse privados de manera total o parcial de su vivienda; y ello porque la acción dirigida para restaurar la legalidad ha de entenderse con el propietario o poseedor actual, aun cuando no haya sido el responsable de las obras materializadas sin licencia, por cuanto sólo él tiene la posibilidad de proceder a la restauración del orden urbanístico infringido. De forma que incluso en los supuestos

El Real Decreto 8/2011 de 1 de julio ha añadido al artículo 51.1.c) LS/08 (antes de la reforma, numerado 51.3) un segundo párrafo cuyo contenido termina con las disputas doctrinales de décadas pasadas. En primer lugar, ya se ha indicado en el apartado 4.1 que el Preámbulo considera que hasta su entrada en vigor la inscripción era potestativa (“en la actualidad, el acceso de dicha información absolutamente relevante para los potenciales inversores, *es sólo potestativa de los Ayuntamientos*”) y a partir de ese momento, para ciertos casos, obligatoria. Dispone que “en todo caso, la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones *por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales* por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración *estará obligada* a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de la anotación preventiva a que se refiere

---

de transmisión de la finca en la que se han realizado obras contrarias a la legalidad urbanística, será el nuevo propietario el que venga obligado a realizar las actividades necesarias para legalizar dichas obras o en supuesto de que dichas obras sean ilegalizables, o que no se haya procedido a su legalización será el propietario actual de la finca en cuestión el obligado a la demolición de dichas obras. Todo lo dicho anteriormente, ha de entenderse sin perjuicio de las acciones civiles que para reclamar el valor de las obras de demolición puedan tener los interesados. Se constituyen así las acciones de protección de la legalidad a modo de obligaciones “propter rem”, que han de ser cumplidas por aquel que tiene la titularidad efectiva de la finca al momento de ejercitarse por la entidad pública las acciones que el ordenamiento jurídico le otorga para la protección de la legalidad. Y ello en virtud de operar en esta materia el principio de subrogación, en el que el particularismo individual resulta indiferente, sin perjuicio como hemos dicho de las acciones civiles que pudieran ejercitarse...

Por lo tanto la nueva adquisición de un inmueble, respecto del cual existe una orden de legalización incumplida no supone una anulación de dicha orden y que deba seguirse un nuevo expediente con nuevo requerimiento de legalización de las obras. El nuevo propietario se coloca en el mismo lugar en que se encontraba el anterior asumiendo en este ámbito, la posición del anterior, con sus obligaciones y cargas. Para evitar estas situaciones sería deseable que las Comunidades autónomas que son las que actualmente tiene competencia en materia de urbanismo establecieran la obligatoriedad para los Ayuntamientos de proceder a la anotación preventiva de incoación de expedientes de disciplina urbanística, y que el Legislador estatal efectuara igualmente las reformas necesarias para que en los supuestos de ejercerse la acción pública en materia urbanística se procediera de manera obligatoria a la anotación preventiva de la demanda, efectuando las modificaciones necesarias para armonizar los principios hipotecarios con la protección de los terceros adquirentes de buena fe”

No compartimos otro aspecto de la sentencia. En nuestra opinión, más allá del carácter obligatorio o no de la inscripción, se desprende que el reclamante solicitó información al Ayuntamiento y ésta se dio de forma incompleta, de manera que no se le facilitaron algunos datos existentes en los propios archivos municipales; sería esta falta de comunicación de datos relativos a la legalidad urbanística (inscritos o no) por parte de la Administración la que en última instancia provocaría un daño que debió ser indemnizado.

el artículo 53.2 de la Ley de Suelo”<sup>225</sup>.

No podemos más que alabar esta reforma, situada en un Capítulo V del Real Decreto 8/2011 de 1 de julio, que tiene el significativo título de “seguridad jurídica en materia inmobiliaria”; pero en nuestra opinión debió exigir, como hace la normativa urbanística valenciana, la inscripción *en todo caso*, y no sólo en supuestos puntuales, aun cuando éstos sean en principio los más importantes. Nótese que sólo prevé la obligatoriedad de la inscripción cuando la actuación contemple la creación de *nuevas fincas* registrales; es decir, no se contempla la inscripción obligatoria en el supuesto de obras ilegales sobre una finca *ya existente*. Las obras ilegales realizadas sobre una edificación ya existente pueden llegar a tener un fuerte valor, incluso determinante de la pervivencia de la originaria, según se ha visto en el apartado 2.8.3, que hubiera justificado la previsión en el Real Decreto Ley 8/2011 de la inscripción obligatoria en el Registro de la Propiedad.

Esta norma era ocasión propicia para alterar otro aspecto de la LS/08. El artículo 53.2 LS/08 indica que se harán constar mediante anotación preventiva estos actos, que se practicarán sobre la finca en la que recaiga el correspondiente expediente. Tales anotaciones caducarán a los cuatro años y podrán ser prorrogadas a instancia del órgano urbanístico actuante o resolución del órgano jurisdiccional, respectivamente. Este plazo de cuatro años fue llevado al RHU a

---

<sup>225</sup> Acierta Vicente GUILARTE GUTIÉRREZ cuando advierte que esta reforma del artículo 51.1 por el Real Decreto Ley 8/2011 no impide la responsabilidad patrimonial de la Administración ante la revocación de la licencia concedida y nucha más frente a un subadquirente ajeno a las circunstancias en que se produjo la concesión, en *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, 2011, págs 145 y sig. No obstante, discrepamos que pueda ser una “discutible dádiva” al perjudicado la posibilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración por no inscribir ésta en el Registro de la Propiedad la incoación de un procedimiento de esta clase; más bien, es un serio peligro para las arcas municipales. El objetivo de la reforma en este aspecto concreto no es tanto evitar la responsabilidad patrimonial *por revocación de títulos habilitantes ilegales*, donde la contundencia del artículo 35.d) LS/08 deja clara la responsabilidad, como la de advertir a terceros, posibles compradores incautos, de la ilegalidad de las actuaciones que se están desarrollando *sin título habilitante* y que son objeto de un procedimiento de restauración.

También, por desgracia, atina Ángel CARRASCO PERERA, al advertir que el tercero de buena fe no está protegido cuando realiza la adquisición *antes* de que se inicien las actuaciones de restauración, en *Tipo para subastas, hipotecas, rehabilitaciones, declaraciones de obra nueva y otras regulaciones inmobiliarias en el Real Decreto Ley 8/2011*, Diario La Ley, 20 de septiembre de 2011, págs. 9 y sig. Ciertamente, si la Administración no reacciona hasta pasado el tiempo, aun dentro de los plazos legales, puede producirse esta situación. En todo caso, proceden las acciones civiles a que se refiere el artículo 19 LS/08.

semejanza del tradicional de cuatro años de caducidad de la restauración de la legalidad introducido por el Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de octubre; pero téngase en cuenta que la fijación del plazo de restauración es competencia autonómica, de manera que en ciertos casos puede ser de seis años (Ley 9/2002 de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia), de ocho (Ley 10/1990 de 23 de octubre, de disciplina urbanística de Illes Balears) o incluso imprescriptible (art. 224.4 LUV). Es más, en el apartado 2.8.4 se ha visto la diferencia entre el plazo para la *adopción* del acuerdo de restauración de la legalidad y el de *ejecución* de este acuerdo, que según la jurisprudencia es de quince años.

En el capítulo V se tratará con más extensión el régimen de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad urbanística. En él se propugna que la Administración sea quien en todo caso declare a través de un acto expreso que no procede tal restauración. Por tanto, si bien en la actualidad cabe la prórroga de la anotación, la solución de esta discordancia pasa en nuestra opinión por dar a esta anotación una duración *indefinida*, en tanto no se produzca la restauración o se adopte por la Administración un acuerdo donde se declare la no procedencia de ésta.

Otra situación posible es que no se intente o no se logre realizar la inscripción. En nuestra opinión, *si no se realiza la inscripción en el Registro de la Propiedad, no se produce por este hecho un vicio generador de una anulación de la orden de restauración de la legalidad*, sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Pensemos que este trámite más que tener un carácter esencial en el procedimiento, es ejemplo de aquello llamado por ARNAIZ EGUREN una “publicidad noticia”, que no está destinada a advertir al tercero de una posible mutación real que rompa su carácter de titular inatacable, en los términos previstos en los artículos 34 y concordantes de la Ley Hipotecaria, sino que se limita a dar a conocer a quien consulta el Registro la situación urbanística de la finca, en el momento en que se aprueba el acto administrativo que da lugar al asiento<sup>226</sup>. Cuestión distinta es la mala

---

<sup>226</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, pág. 404.

práctica administrativa de iniciar las actuaciones sin consultar con carácter previo al Registro de la Propiedad, cuya consecuencia es en ocasiones el olvido en el procedimiento de algún titular registral y su efectiva indefensión, que deriva a su vez en la invalidez del acto.

No está de más recordar que en el derecho español la inscripción de inmuebles en el Registro de la Propiedad, salvo algunas excepciones, tiene carácter voluntario, y de esta manera existen algunos en los que nunca se ha realizado este trámite, principalmente en suelo no urbanizable; de otra, no siempre el inspector va a conseguir localizar la finca concreta, porque el momento de su descripción puede ser remoto y asemejarse muy poco a la realidad física actual. Es también reciente la exigencia legal de constancia de la referencia catastral en las transmisiones, así como los intentos de fijación del Registro en bases gráficas<sup>227</sup>. Por tanto, no se puede más que proponer la imprescindible generalización de estas fórmulas de delimitación en bases gráficas así como en general los mecanismos que conducen a concatenar las actuaciones urbanísticas con el Registro de la Propiedad<sup>228</sup>.

#### **4.3-Anotación registral y subrogación de terceros en las cargas urbanísticas**

El actual 19 LS/08 determina la subrogación del adquirente en las cargas del transmitente, en cristalización de un principio tradicional en el Derecho español, ya previsto en los artículos 71 LS/56, 88 LS/76, 22 LS/92, 21 LRSV, 18 LS/07, y sobre el que se volverá en el apartado 5.5 del capítulo V. Dispone que la transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes

---

<sup>227</sup> Puede verse el artículo divulgativo aparecido en *Levante-EMV* de 18 de abril de 2009, *El Registro ya tiene base gráfica*, firmado por Gabriel GRAGERA IBÁÑEZ, registrador de la Propiedad y coordinador del Proyecto Geobase, y Carmen FEMENÍA RIBERA, profesora titular del Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogramétrica de la Universitat de València; con contenido doctrinal, Joaquín DELGADO RAMOS, *Efectos jurídicos de la delimitación gráfica de la fincas en el Registro de la Propiedad*, Diario La Ley, núm. 6861 de 15 de enero de 2008.

<sup>228</sup> A modo de ejemplo puede citarse el convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Godelleta y el Registro de la Propiedad número 1 de Chiva, sobre emisión de información relativa a los actos de edificación realizados sin licencia o sin ajustarse a las condiciones en ella establecidas, que regula el tratamiento de las bases gráficas así como la relación entre ambos en esta materia, en *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, número 6027, de 3 de junio de 2009.

del propietario conforme a la LS/08 y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

Por este motivo, es comprensible la preocupación en la doctrina por la situación de los terceros adquirentes de buena fe de un inmueble, cuando existe un acto administrativo por el que se ordena de demolición del mismo, que aboca a una traumática situación al particular. No puede desconocerse el serio riesgo de que se silencie por el transmitente la existencia de un procedimiento de restauración que tenga por objeto el inmueble, cuando de aquél no haya constancia en el Registro de la Propiedad; aunque el propio artículo 19 LS/08 contempla la facultad de rescisión de los contratos y la indemnización de daños y perjuicios, es probable que en ocasiones existan serios problemas para la efectividad de ésta, ya que las compraventas pueden haberse realizado por empresas después extinguidas o con ubicación deliberadamente vidriosa.

Estos comportamientos pueden incluso derivar en ilícitos penales. Existe el precedente de condena por delito de estafa a los vendedores de una finca que ocultaron su afectación por a sentencia de derribo<sup>229</sup>; pero con independencia de la imprescindible represión penal de estas conductas, se han de aplicar de ordinario los mecanismos de protección para impedir que éstas se puedan llegar a materializar.

En el artículo 19 LS/08, con algunas variantes sobre la legislación anterior, se viene a distinguir entre aquellos deberes generales del ordenamiento urbanístico, exigibles con independencia de su difusión registral, y las obligaciones asumidas

---

<sup>229</sup> Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 265 y sig. La autora también advierte de la posibilidad de la premisa contraria, esto es, de propietarios que han adquirido sus viviendas a sabiendas de que existe una sentencia de derribo pendiente de ejecución, por un precio menor que el de mercado, con la confianza en que ésta no se ejecute. Actitudes tan temerarias sin duda pueden darse, pero el norte que ha de seguir el ordenamiento es evitar el daño al comprador de buena fe.

por éste frente a la Administración, inscribibles para poder exigir su eficacia a terceros adquirentes<sup>230</sup>. Entre los primeros se incluye la restauración de la legalidad y así, en diversas sentencias, sobre esta motivación, se ha admitido que la demolición de construcciones clandestinas se lleve a cabo aun cuando la orden no se hallara inscrita en el Registro de la Propiedad<sup>231</sup>, según puede verse entre

---

<sup>230</sup> Sobre la fe pública registral y el principio de subrogación, entre otros, Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Inscripción registral de garantías y derechos urbanísticos*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, 2009, págs. 1423 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 19*, en *Comentarios...*, II, págs. 897 y sig; Pedro Antonio ROMERO CANDAU, *Artículo 19*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 709 y sig.

Manuel-Ángel RUEDA PÉREZ significa que la LS/08 en lugar de la expresión “los compromisos que hubiere acordado –el transmitente– con la Administración urbanística competente”, emplea un término más amplio, de “obligaciones asumidas frente a la Administración competente”, que engloba también los actos unilaterales, con lo que se puede alcanzar con la nueva norma una gama más extensa de actuaciones, en Manuel-Ángel RUEDA PÉREZ, *Artículo 19*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 706 y sig, en pág. 707.

<sup>231</sup> Entre otros, Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, pág. 408 y sig; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 343 y sig; Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, págs. 256 y sig; José María CORRAL GIJÓN, *La publicidad registral de las situaciones urbanísticas*, 1996; Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, págs. 42 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 301; Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, 2008, págs. 134 y sig y págs. 340 y sig; Vicente GUILARTE GUTIÉRREZ, *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*; M<sup>a</sup> Ángeles HORCAJADA TORRIJOS, *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos: el artículo 25 de la Ley Urbanística Valenciana, en relación con el artículo 18 de la Ley del Suelo 8/2007. Especial referencia a la acción rescisoria y su distinción con la acción nulidad*, RJCIV, núm. 25, 2008, págs. 477 y sig; Manuel MEDINA DE LEMUS, *Subrogación real y urbanismo*, RCDI, núm. 651, 1999, págs. 561 y sig; Inmaculada REVUELTA PÉREZ-Edilberto NARBÓN LAÍNEZ, *Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros de buena fe. El caso de la anulación de licencias*, RCDI, núm. 720, 2010, págs. 1595 y sig, para quienes el principio de subrogación urbanística en este supuesto resulta incorrecta, ya que la demolición no constituye un deber urbanístico, en pág. 1608; Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *Dictamen sobre la subrogación de terceros en la obligación de demolición de obras contrarias al ordenamiento urbanístico*, RDUMA, núm. 128, 1992, págs. 121 y sig; Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *Consideraciones sobre la anotación registral...* Puede también verse en el número 59 de 2011 de la revista *Registradores de España* una transcripción de la jornada *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, llevada a cabo en el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad el 27 de enero de 2011, de la que fue moderador Tomás Ramón FERNÁNDEZ. Para una visión estrictamente sobre el Derecho civil, María Luisa MARÍN PADILLA, *La formación del concepto de subrogación real*, RCDI, núm. 510, 1975, págs. 1111 y sig.

En postura contraria a la subrogación para protección de terceros, Ángel CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, 1999, págs. 134 y sig, para quien la oponibilidad urbanística debe hacerse depender de la práctica de la anotación preventiva antes de que el tercero de buena fe haya adquirido el dominio.

Sobre la incidencia civil de las infracciones urbanísticas, José Manuel BUSTO LAGO, *El control del cumplimiento de la legalidad urbanística en los contratos sobre vivienda: la compraventa de “vivienda” sin licencia*, 2010; Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *La resolución de la compraventa inmobiliaria por “vicios urbanísticos”*, *Práctica Urbanística*, núm. 97, 2010, págs. 21 y sig; José Manuel RUIZ-RICO RUIZ-Belén CASADO CASADO, *Demolición de edificios por razones*



otras en la STS de 28 de diciembre de 1994, Sección 5ª, recurso 4160/1991, donde concluye que la condición de tercero del recurrente en forma alguna puede obviar la demolición:

“...el cambio de propietario resulta intrascendente y el adquirente queda subrogado en la posición jurídica del transmitente conforme al artículo 88 de la Ley del Suelo antes citado, sin que para ello pueda ser obstáculo la protección derivada del Registro de la Propiedad conforme a los artículos 13 y 34 de la Ley Hipotecaria; y por último, la fe pública registral protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias, no así de las instituidas por Ley o las impuestas en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos que, en cuanto afectan al interés general, gozan de una publicidad que trasciende a la del Registro de la Propiedad, sin perjuicio de las facultades resolutorias e indemnizatorias que reconoce el artículo 62 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976”

En el mismo sentido se pronuncian entre otras la STS de 2 de noviembre de 1993, Sección 5ª, recurso 9855/1990, que permite la efectiva realización de la demolición, justificada por el valor superior de los planes de urbanismo como derecho necesario; la del TSJ de Andalucía (Sevilla) de 11 de junio de 2001, Sección 2ª, recurso 157/1998 y la STS de 26 de septiembre de 2006, Sección 5ª, recurso 8712/2003.

Es más, el artículo 38 RDUA, positiviza esta corriente jurisprudencial y preceptúa que de conformidad con el artículo 19 LS/08 las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por Ley en las responsabilidades contraídas por el causante de la ilegalidad urbanística. Apostillemos que más allá de su conformidad con la legislación estatal, se produce con esta norma una invasión de competencias del Estado, al estar incardinado en el artículo 149.1.8 CE el tratamiento de la subrogación.

---

*urbanísticas y sujetos responsables*, Diario La Ley núm. 6792 de 3 de octubre de 2007. Sobre las repercusiones en la compraventa de viviendas del incumplimiento contractual fundado en la carencia de licencias urbanísticas, Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, págs. 158 y sig.

Se comprueba de inmediato el dificultoso encaje entre el criterio de estas sentencias y la normativa registral. La Resolución de la DGRN de 7 de noviembre de 2002 es tajante a la hora de ampararse en el principio hipotecario de tracto sucesivo para impedir la inscripción de sentencia firme por la que se ordena una demolición. En este caso, unos particulares solicitaron a la Administración la paralización de unas obras y la incoación de procedimiento de restauración de la legalidad; ante la falta de respuesta acudieron a vía contencioso-administrativa, pero entre el inicio de las actuaciones y la sentencia definitiva transcurrieron once años, durante los que aparecieron terceros adquirentes que no habían sido parte de las actuaciones y al menos de forma oficial no tenían conocimiento de ellas<sup>232</sup>.

Esta situación lleva a LASO MARTÍNEZ y a SORIA MARTÍNEZ a plantearse si podría llegarse incluso a demoler una edificación en virtud de un auto de ejecución y no reflejarse en el Registro de la Propiedad esta consecuencia. Para ambos, en concordancia con la Resolución de la DGRN citada, no puede realizarse esta anotación para evitar la indefensión del tercero, porque implica trasladar a éste los efectos de una sentencia de la que no ha sido parte, y de hecho invalidar el folio registral, el cual está también bajo la protección de los tribunales<sup>233</sup>.

Nótese que la STS de 26 de septiembre de 2006, Sección 5ª, recurso 8712/2003 deja abierta la posibilidad de reclamación de los daños de terceros de buena fe, “frente a los causantes de éstos”<sup>234</sup>, expresión que parece aventurar no sólo el ejercicio de las acciones en el ámbito privado previstas en el artículo 19 LS/08, sino incluso de responsabilidad patrimonial de la Administración, en la línea de la

---

<sup>232</sup> Comentada por Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...*, págs. 275 y sig, así como por Gabriel SORIA MARTÍNEZ, *Restauración del orden jurídico urbanístico perturbado y protección registral de los derechos inscritos*, RCDI, núm. 702, 2007, págs. 1920 y sig.

<sup>233</sup> José Luis LASO MARTÍNEZ, *Anulación de licencias de edificación y sus efectos frente a terceros*, RCDI, núm. 699, 2007, págs. 376 y sig; Gabriel SORIA MARTÍNEZ, *Restauración del orden jurídico urbanístico perturbado...*, págs. 1920 y sig.

<sup>234</sup> “...la ignorancia, al adquirirlo, de las irregularidades urbanísticas cometidas en su construcción, circunstancias todas ellas irrelevantes para impedir la ejecución de la sentencia, pues no son constitutivas de causas de inejecución de la misma por imposibilidad legal o material sino meros indicadores del perjuicio que se les va a causar con la demolición, *lo que podrá dar lugar al nacimiento de una acción de reclamación para reparar daños y perjuicios frente al causante de éstos*”

antes citada sentencia de 9 de octubre de 2008 del TSJ de Madrid, Sección 2ª, recurso 952/2008.

Con acierto hace notar GÓMEZ-FERRER RINCÓN la posibilidad de que se produzca la indefensión de tercero por no haber tenido ocasión de participar en el proceso; en este caso, *si efectivamente se considerara que se ha causado indefensión a éste cuando adquiere de buena fe, tal circunstancia no daría lugar a la imposibilidad de ejecución de la sentencia que se hubiera dictado, sino por el contrario a una consecuencia distinta como es su nulidad*<sup>235</sup>. De la misma manera, SORIA MARTÍNEZ hace notar que en ocasiones el TS no descarta esta idea porque se limita a plantear que el incidente de ejecución no es el trámite adecuado para pretender casar y anular la propia resolución; sin embargo el hecho, continúa este autor, no es obstáculo para propugnar la anulación de la sentencia a través de los medios previstos en la normativa procesal<sup>236</sup>.

Según el artículo 31.1.b) LRJ-PAC son interesados en un procedimiento administrativo los que, sin haberlo iniciado, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; como correlato, el artículo 49 LJCA exige emplazar a cuantos aparezcan con tal carácter en el proceso contencioso-administrativo. Es lógico entender como interesado al titular registral del inmueble en la actuaciones administrativas tendentes a la restauración de su legalidad, sea o no promotor de la obra, e incluso cuando se llegue a probar que, aun estando inscrito no sea en realidad el propietario. El 57.2 RHU por principio para la inscripción en el Registro de la Propiedad exige siempre la notificación del acto administrativo al titular registral y si bien hasta el Real Decreto 8/2011 de 1 de julio han existido ciertas dudas sobre la obligatoriedad de esta inscripción en la normativa estatal, se ha de destacar que algunas comunidades autónomas, entre

---

<sup>235</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 144-145.

<sup>236</sup> Gabriel SORIA MARTÍNEZ, *Restauración del orden jurídico urbanístico perturbado...*, pág. 1921. El autor comenta la STS de 4 de mayo de 2004, Sección 5ª, recurso de casación 1949/2002; es aun más clara la posterior STS de 25 de septiembre de 2007, Sección 5ª, recurso 1260/2005, la cual, tras manifestar que la presencia de terceros adquirentes no es causa de enejecutabilidad de una sentencia que ordena un derribo, añade que la protección de terceros “se mueve por otros cauces, cuales pueden ser los conducentes a dejar sin efecto, si aún fuera posible, la sentencia de cuya ejecución se trata”.

ellas la valenciana, reconocían este carácter preceptivo sin margen de opción. En última instancia, de no realizarse esta anotación se puede producir la indefensión del titular registral y, con el tiempo, la aparición en los folios registrales terceros adquirentes de buena fe<sup>237</sup>.

Antes se ha indicado la obligación de inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos de disciplina urbanística descritos en el apartado segundo del artículo 51.1.c) LS/08; pues bien, el nuevo artículo 51.2 LS/08 según redacción dada por Real Decreto 8/2011 de 1 de julio, indica que “la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la anotación preventiva a que hace referencia el apartado 1, letra c), segundo párrafo, dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe de los daños y perjuicios causados”.

En el apartado 5 de este capítulo nos ocuparemos de la responsabilidad administrativa por la anulación de sentencias; centrados ahora en los expedientes

---

<sup>237</sup> Es aleccionadora la STC 192/1997 de 11 de noviembre, que trata sobre una anterior del TSJ de Cantabria donde declaraba la ilegalidad de una licencia y la demolición de lo edificado amparado en ella; pero después, se adujo por una serie de propietarios ante el TC la vulneración de su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, por no haber sido emplazados como interesados en este proceso. En contestación, el alto tribunal recuerda que la obligación de emplazar personalmente se refiere a quienes constan en las actuaciones judiciales o en el expediente administrativo como titulares de derechos o intereses legítimos, y, por tanto, no incluye a los que después de haberse resuelto éste e iniciado el proceso contencioso, adquieren fuera de él la antedicha cualidad en virtud de actos posteriores y derivados del objeto del proceso. La adquisición de derechos subjetivos y de intereses legítimos sobrevenidos después de la interposición abre a los titulares la posibilidad de comparecer o actuar en el procedimiento ya en marcha como codemandados o coadyuvantes en virtud del emplazamiento edictal o por propia iniciativa, pero carece de relevancia en la fase inicial para imponer a la oficina judicial la obligación de emplazar a quien no se conoce. Pues bien, por no constar en el expediente administrativo, ni tampoco en el momento de la iniciación del procedimiento judicial, ningún dato sobre la existencia e identidad de los solicitantes de amparo y sí, únicamente, de la inmobiliaria codemandada, el TC entendió correcta la actuación del órgano judicial en ese momento.

Ahora bien, cuando los ahora recurrentes, tienen conocimiento de la sentencia dictada por el TSJ de Cantabria presentan un escrito a la Sala personándose en el proceso, solicitud que es denegada. Y en este momento sí se produce una situación de indefensión para los ahora demandantes en amparo pues teniendo un interés legítimo no se les da la oportunidad de defenderse, posición procesal de parte que, entre otras cosas, podía suponer, en su caso, interponer el correspondiente recurso de casación, así como el hacer valer los derechos de que se considerasen asistidos, respecto de la eventual demolición de las viviendas de las que eran titulares en la fase de ejecución provisional o definitiva.

de restauración de la legalidad, consideramos acertada la reforma. Obliga a la Administración a extremar el celo e inscribir los procedimientos de restauración, bajo el riesgo –ahora explícito- de responsabilidad por daños a terceros de buena fe.

Cabe plantear el problema de que, como ya se ha indicado, la Administración no haya podido obtener los datos registrales precisos para realizar la inscripción. Es decir, intentada ésta, no ha podido llevarla a cabo por falta de documentación. Téngase en cuenta que la conducta generadora de responsabilidad es la “omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la anotación preventiva”. En nuestra opinión, ha de distinguirse la *omisión* de inscripción por parte de la Administración de la *imposibilidad de lograrla una vez intentada*. Si la Administración acredita haber actuado con diligencia para conseguir los datos registrales y no le ha sido posible obtenerlos, consideramos que debe replantearse la existencia de tal responsabilidad patrimonial a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso; cuestión distinta se daría si no ha existido esta pulcritud. De toda manera, confiemos que la cada vez mejor coordinación de Registros de la Propiedad, Catastro y Administraciones urbanísticas consiga que tal supuesto no se produzca en la realidad.

#### **4.4-La comunicación de actuaciones al Registro de la Propiedad en la normativa autonómica valenciana**

Según el artículo 149.1.8 CE es competencia exclusiva estatal la ordenación de registros y con este carácter se contempla el Capítulo IV del Título VI de la LS/08 en su Disposición Final tercera. De hecho, la STC 61/1997 respetó los artículos 307 a 310 LS/92, que habían sucedido en el tiempo a la Disposición Adicional décima de la Ley 8/1990, por entender todos ellos emanados de la competencia exclusiva estatal. Esta idea sirve de guía a la redacción del RHU, el cual en su Exposición de Motivos distingue entre las normas urbanísticas e hipotecarias y resalta que “aunque los preceptos que integran este Real Decreto se refieren a materias urbanísticas, su contenido es exclusivamente registral, por lo que en cuanto normas hipotecarias -jurídico-privadas- están llamadas a tener una pervivencia independiente de las vicisitudes de las normas sobre urbanismo. En

tal sentido, se ha procurado en el presente Real Decreto evitar las referencias concretas a la legislación urbanística, toda vez que la competencia para su elaboración está atribuida con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, salvo en las materias expresamente reservadas al Estado”.

La complejidad de la materia ha dado lugar a comprensibles dudas en cuanto a la concreta delimitación de la línea de separación entre Derecho estatal y autonómico. A título de ejemplo, la STC 207/1999 de 11 de noviembre sí ha admitido que en desarrollo de la competencia urbanística de las Comunidades autónomas se impongan determinadas obligaciones a los notarios y los registradores, pero por el contrario no acepta que se les encuadre en un régimen disciplinario específico autonómico.

Años atrás, el aspecto competencial de la cuestión fue tratado por la Instrucción de 16 de julio de 1984, de la DGRN, sobre actuación de notarios y registradores en relación con el urbanismo<sup>238</sup>. En exégesis de ésta, FUERTES LÓPEZ resume que al calificar los documentos para practicar un asiento, los registradores deben valorar la legalidad de los negocios y las normas aplicables, que en materia de ordenación del territorio y urbanismo serán con carácter preferente las autonómicas; pero a la hora de atender a la eficacia de los títulos y de los asientos practicados, la legislación de referencia no puede ser otra que la estatal. Por tanto, distingue entre las fuentes de los *aspectos sustantivos o materiales*, de ordenación urbanística, que será competencia autonómica, de aquellos otros calificables de *instrumentales y propiamente registrales*, que

---

<sup>238</sup> “Primero-En materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, rigen, en primer lugar, las normas que emanen, en su caso, de las correspondientes Comunidades Autónomas y después, supletoriamente, la legislación estatal.

Segundo-Notarios y Registradores, al enjuiciar la validez y alcance de los actos jurídicos sobre las fincas situadas en los territorios de las Comunidades Autónomas, se atenderán, según el caso, a unas u otras normas.

Tercero-En particular, se decidirá con arreglo a las normas respectivas si determinada parcelación del suelo, sea urbano o rústico, es legal, o si determinada infracción impide a los Notarios la autorización de los actos y a los Registradores, la inscripción.

Cuarto-Los títulos expedidos conforme a la correspondiente legislación aplicable, tendrán en el Registro, si cumplen, además, las exigencias de la legislación hipotecaria, el correspondiente reflejo a través del asiento –inscripción, anotación preventiva o nota marginal- que, conforme a la legislación del Estado, sea apropiado según el supuesto”

quedan en el marco de la exclusiva competencia estatal<sup>239</sup>.

Por tanto, rige el Derecho estatal a la hora de calificar los títulos aportados, practicar la correspondiente inscripción y el régimen de su eficacia; pero el Derecho autonómico, en el marco de la normativa estatal, podrá precisar otras actuaciones urbanísticas para acceder al Registro<sup>240</sup>. Es decir, en opinión de RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, esta Resolución atiende a la naturaleza de la acción que se desarrolla a la hora de calificar el título, de manera que el Derecho autonómico podrá prever la actuación del Registro en supuestos por ella regulados, pero nunca en contradicción con la legislación registral, ni por supuesto podrá inmiscuirse en el régimen de las cuestiones procedimentales y disciplinarias de la actuación registral, que son en todo caso competencia del Estado<sup>241</sup>.

Con mayor o menor sujeción a esta base, incluso con anterioridad a la Ley 8/1990, las distintas Comunidades Autónomas han insertado referencias a la comunicación de actuaciones al Registro de la Propiedad en su normativa urbanística<sup>242</sup>. Vamos a centrarnos a continuación en las menciones que hacen

---

<sup>239</sup> Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, pág. 29.

<sup>240</sup> Mercedes FUERTES LOPEZ, *Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en *Manual de urbanismo*, pág. 809.

<sup>241</sup> José Simeón RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, *Derecho urbanístico y Registro de la Propiedad en Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs 1731 y sig.

<sup>242</sup> Para una enumeración de la normativa autonómica sobre la inscripción de actos urbanísticos, Antonio CANO MURCIA, *La publicidad de los actos urbanísticos. Manual práctico de consulta: comentarios, legislación, jurisprudencia y formularios*, 2010, págs. 337 y sig; Francisco Javier GUTIÉRREZ JULIÁN, *Artículo 51*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 1146 y sig; para la situación en el momento de promulgación de la Ley 8/1990, José Luis LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas de origen administrativo creadas por la Ley de 25 de julio de 1990*, RDUMA, núm. 122, 1991, págs. 65 y sig.

Sobre la distribución de competencias, además, Luis María CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, *Urbanismo, publicidad registral y protección de los consumidores*, RCDI, núm. 620, 1994, págs. 9 y sig, en págs. 15 y sig; María Fuensanta GÓMEZ MANRESA, *Actos de naturaleza urbanística y Registro de la Propiedad*, RDUMA, núm. 244, 2008, págs. 65 y sig; Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...*, pág. 232; Belén MERINO ESPINAR, *El Registro de la Propiedad en el Reglamento de urbanismo de Castilla y León*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 5, 2005, págs. 55 y sig.

La doctrina última de la DGRN, sobre los fundamentos descritos, puede consultarse en su Resolución de 27 de enero de 2006:

“Sobre la cuestión básica que se plantea respecto de dicho defecto, este Centro Directivo ha tenido ya la ocasión de manifestar, con carácter general, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades

LUV y ROGTU al respecto, en el concreto ámbito de la restauración de la legalidad y el régimen sancionador de las actuaciones sin título habilitante.

El artículo 525 ROGTU, sin contemplar excepciones, indica que el Ayuntamiento debe comunicar al Registro de la Propiedad correspondiente el inicio de los procedimientos de protección y restauración de la legalidad así como de los sancionadores por infracción urbanística, para su publicidad y la práctica de los asientos que procedan, conforme a la legislación hipotecaria. Ha de hacerse constar que la Administración actuante no es únicamente el Ayuntamiento, ya que pueden ser el resto de entes que conforman la Administración Local, la Generalitat e incluso, en ciertos casos, el Estado. Debió referirse con carácter genérico al poder público, y de hecho en los demás artículos referidos a esta materia parece deducirse la obligación de la inscripción ante la actuación de cualquier Administración.

Con tan genérica afirmación devienen ociosas las referencias de los artículos 221.1 LUV y 528.1 ROGTU, sobre la obligación de inscripción para las obras de edificación sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones en curso de ejecución, que no dejan de ser concreciones del anterior. Se ha de matizar la regla del 528.1 ROGTU de que la notificación de la orden de suspensión deba ser comunicada al Registro de la Propiedad para su constancia mediante nota marginal, ya que

---

Autónomas; no obstante, esta misma sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española. Así sucedió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (cfr. artículo 149.1.8ª de la Constitución), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la de Castilla y León) determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por éstas impuestos. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro, siempre que la legislación autonómica aplicable exija la licencia para poder realizar legalmente el mismo.

Por ello, la Resolución de 10 de diciembre de 2003 (según criterio reiterado en otras posteriores citadas en los “Vistos” de la presente) señaló que la exigencia de licencia para inscribir divisiones de terrenos contenida en el artículo 53 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio (y lo mismo puede entenderse respecto del artículo 78 del mismo) no puede considerarse absoluta o genérica pues dependerá de la normativa sustantiva a que esté sujeto el acto de división.

Por tanto, debe acudirse a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en la que se incluye un elenco de actos sujetos a licencia, que aparecen enumerados en su artículo 97, entre los que el único que pudiera tener relación con el supuesto planteado es el señalado en el apartado 1, letra f): “Segregaciones, divisiones y parcelaciones de terrenos”.



aquello que se inscribe es todo el acto administrativo por el que se incoa el procedimiento de restauración de la legalidad, del que la orden de suspensión es por regla general una parte.

Asimismo, según el artículo 225.2.c), LUV, la anotación de la resolución administrativa por la que se ordena la restauración de la legalidad infringida deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad como medida complementaria de inscripción en la orden de restauración de la legalidad, en los términos de la normativa registral.

Por último, el artículo 245.3 LUV permite la inscripción del procedimiento administrativo sancionador incoado “si la naturaleza de la actuación o inactividad que diere lugar al procedimiento así lo permita”. Con ello trata de delimitar en qué casos procede la constancia registral en estos procedimientos, ya que en los de restauración de la legalidad procede en todo caso. Esta norma viene a reflejar la regulación hipotecaria en la materia, que en el artículo 66 RHU dispone que en los expedientes que puedan dar lugar a la imposición de una sanción económica, la Administración actuante podrá solicitar la práctica de la anotación preventiva de embargo, conforme a lo establecido en la legislación para el apremio a favor de la Hacienda Pública; de otra, el artículo 63.2 permite esta misma anotación, si se ordena, una vez firme la sanción económica<sup>243</sup>.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión que el artículo 525 ROGTU no puede preceptuar la inscripción de *todo* procedimiento sancionador, sino únicamente *cuando ésta proceda según la legislación hipotecaria*, la cual sólo admite el acceso al Registro aquellos acuerdos que puedan tener una incidencia *propter rem*, que afecten de algún modo a la propiedad o a los derechos y facultades reales inscritos<sup>244</sup>. Por tanto, la referencia genérica del artículo 525 ROGTU a la

---

<sup>243</sup> Para un análisis más detallado de la normativa valenciana desde el punto de vista hipotecario, José Simeón RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, *Derecho urbanístico y Registro de la Propiedad en Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs 1731 y sig; Vicente DOMÍNGUEZ CALATAYUD, *Reflexiones sobre algunos aspectos de la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística considerados desde el Registro de la Propiedad* en RJCVCV, 2001, núm. 0, págs 19 y sig, y *Una revisión crítica de la relaciones entre la LUV y el ROGTU y el Registro de la Propiedad*, en RJCVCV, núm. 21, 2007, págs 383 y sig.

<sup>244</sup> Mercedes FUERTES LOPEZ, *Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en *Manual de urbanismo*, pág. 815.

inscripción de los procedimientos sancionadores por infracción urbanística, en la práctica se reduce a la inscripción de aquellos procedimientos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas.

Puede comprobarse que así como en la normativa estatal se fijan unos supuestos de inscripción obligatoria, en la valenciana, aun de forma un tanto inconexa, se contempla la inscripción de los actos *en todo caso*. Hemos de remitirnos a lo indicado en cuanto a que la imposición de esta obligación no implica, por sí misma, un vicio generador de la anulación de la orden de restauración de la legalidad; pero recordemos que la aludida sentencia del TSJ de Madrid consideraba que no existía responsabilidad administrativa porque la comunicación al Registro de la Propiedad tenía carácter voluntario en la normativa aplicable en aquellos momentos en la Comunidad de Madrid. Por tanto, a contrario, la misma argumentación da lugar al grave corolario de que tras la LUV puede generarse responsabilidad patrimonial de la Administración actuante en la Comunidad Valenciana por los daños sufridos por personas a resultas de que realizaran actuaciones relativas a inmuebles sobre los que existía un procedimiento de restauración de la legalidad, cuando la falta de comunicación al Registro de la Propiedad les impidió cerciorarse de la situación real de la finca. Esta responsabilidad se produciría no sólo en los supuestos de inscripción obligatoria que se contemplan en el Real Decreto 8/2011 de 1 de julio, sino en principio –y sin perjuicio de analizar cada caso concreto– en todos ellos.

## **5-REACCIÓN FRENTE A LAS LICENCIAS ILEGALES**

### **5.1-Revisión de oficio de las licencias**

La potestad de revisión de oficio de los actos administrativos se reconoce a los entes locales en los artículos 4.1.g) y 53 LBRL. Asimismo, al igual que el derogado artículo 302 LS/92, el 46 LS/08 dispone que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Nótese que el legislador estatal omite una referencia expresa al concepto de licencia, debido a

que, según se ha indicado en el apartado 2.5 de este capítulo, si bien el título habilitante de mayor tradición en el ámbito local es la licencia, ahora para determinadas actuaciones urbanísticas puede configurarse otro distinto, como es el caso de la declaración de interés comunitario u otra figura de las previstas en la LSNU. Por tanto, el legislador autonómico debió contemplar no sólo la revisión e impugnación de las licencias, sino en general la de los títulos habilitantes; no obstante, se va a comprobar que la LUV no altera la situación ya que se limita a hacer una remisión a la legislación de procedimiento administrativo común.

La Sección 3ª del Capítulo II del Título IV de la LUV, que comprende los artículos 230 y 231 LUV, se refiere a la suspensión y revisión de licencias. Según el primero de los preceptos, las licencias y órdenes de ejecución en las que concurra un supuesto de nulidad de pleno derecho *podrán* ser revisadas de oficio o como consecuencia de la estimación de los recursos administrativos previstos en Derecho, por la Administración municipal en los términos establecidos la LRJ-PAC; en el supuesto de actos anulables, ésta deberá proceder a la previa declaración de lesividad del acto, en los términos establecidos en la misma norma.

Siguiendo a RENAU FAUBELL no podemos más que afirmar que pese al tenor literal del artículo 230 LUV, que habla de *posibilidad* de revisión, su interpretación conjunta con lo dispuesto en el artículo 220 LUV, sobre el carácter inexcusable del ejercicio de la potestad, obliga a concluir que en estos casos la Administración urbanística, constatada la existencia de un motivo de nulidad de pleno derecho, viene obligada a iniciar el procedimiento de revisión de oficio<sup>245</sup>.

La redacción del artículo 230 LUV parece ampararse más en la redacción originaria del 102 LRJ-PAC que en la actual, resultante de la Ley 4/1999 de 13 de enero. Aquélla hablaba de un posible carácter potestativo del carácter revisor de la Administración al emplear también el verbo “podrá”; pero la nueva redacción de este último precepto no deja margen para la duda, en relación a una materia que por su carácter de legislación básica del Estado, según el artículo 149.1.18 CE, es de aplicación a las Administraciones Públicas valencianas. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ señalan que la Ley 4/1999 ha puesto fin

---

<sup>245</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 202.

a una larga polémica al incluir un categórico “declararán” que elimina *a radice* cualquier posible duda sobre su alcance y cierra el paso a una cierta jurisprudencia que durante mucho tiempo se resistió a reconocer que el ordenamiento establecía una verdadera acción de nulidad y no una simple petición graciable, que la Administración podía atender o no<sup>246</sup>.

Por tanto, en todo caso, el único límite a esta potestad de revisión no es una supuesta opción a criterio de la Administración, sino la previsión contenida en el artículo 106 LRJ-PAC, por la que las facultades de revisión no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes<sup>247</sup>.

Como se ha indicado, esta potestad se reconoce a los entes locales en los artículos 4.1.g) y 53 LBRL, y que el artículo 48 LS/08 –como debió hacer el autonómico- *omite una referencia expresa al concepto de licencia*, porque cabe la posibilidad de que el título habilitante sea distinto a la licencia. Por tanto, con estas previsiones, se desprende una remisión en totalidad a los preceptos

---

<sup>246</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 690 y sig. Sobre el carácter graciable de la revisión con anterioridad, Martín BASSOLS COMA, *El control de la legalidad urbanística...*, págs. 321 y sig.

<sup>247</sup> Sobre el artículo 106 LRJ-PAC, entre otros, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 666 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 46*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1553 y sig, en págs. 1582 y sig.

A título meramente ejemplificativo, puede citarse la sentencia 1085/2004 de 14 de julio de 2004 del TSJCV, Sección 2ª, procedimiento 1985/2001, donde basándose en este precepto, no admitió la revisión de oficio de un proyecto de reparcelación aprobado doce años antes, relativo a la playa de Almardá de Sagunto, porque significaba reabrir un debate que quedó cerrado por la propia inactividad de la ahora recurrente y cuya estimación afectaría a los derechos consolidados por los restantes afectados.

La sentencia 38/2009 de 28 de enero de 2009 del JCA número 9 de Valencia, procedimiento ordinario 1093/2007, tras analizar la jurisprudencia existente, en aplicación del artículo 106 LRJ-PAC desestimó el recurso de lesividad promovido por el Ayuntamiento de Tavernes Blanques, porque consideró que adecuar el edificio a la legalidad significaba hacer el retranqueo y cegar los huecos, y en definitiva, la pérdida total del inmueble. A mayor abundamiento, añadió la juzgadora que podría incluso valorarse si no resultaría más gravosa para el interés público la anulación de la licencia que su mantenimiento, ante la previsible reclamación de responsabilidad patrimonial por parte de la empresa constructora.

Para José María BAÑO LEÓN, en *Derecho urbanístico común*, pág. 520, a idéntico resultado que el artículo 106 LRJ-PAC conduce la aplicación del principio de proporcionalidad en las medidas de policía, en particular la orden de derribo. La regla general es la ejecución, pero en determinados casos el principio de proporcionalidad puede conducir a mitigar o limitar los efectos de derribo, en caso de derribos parciales cuya ejecución técnica sea inviable sin derribar la totalidad del edificio o ilegalidades menores.

contenidos en la LRJ-PAC, en particular en el Capítulo I del Título VII<sup>248</sup>. De forma sucinta puede indicarse, en primer lugar, que el artículo 102 LRJ-PAC dispone que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 62.1 LRJ-PAC<sup>249</sup>.

De otra, según el artículo 103 LRJ-PAC, las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el 63 LRJ-PAC, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Por último, como consecuencia del artículo 105 LRJ-PAC, las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Lógicamente, y sin entrar ahora en las disputas doctrinales sobre la naturaleza de la licencia o en general del título autorizante<sup>250</sup>, no se les puede concebir como un acto de gravamen o desfavorable, motivo por el cual que no es aplicable a ella este supuesto.

---

<sup>248</sup> Sobre las vicisitudes a que dió lugar la extensión a las Corporaciones locales del procedimiento de revisión de oficio en materia urbanística con motivo de la reforma de la Ley del Suelo, véase Martín BASSOLS COMA, *El control de la legalidad urbanística...*, págs. 318 y sig.

<sup>249</sup> La revisión de oficio de los actos locales puede ser instada por la Administración autonómica pese a no haber utilizado los mecanismos impugnatorios contemplados en la LBRL, en tanto existe en la legislación una remisión a la LRJ-PAC, según la STS de 29 de septiembre de 2010, Sección 5ª, recurso 12/2009.

<sup>250</sup> Sobre la naturaleza de las licencias urbanísticas, entre otros, Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Las licencias urbanísticas*, en *Manual de urbanismo*, págs. 625 y sig; Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ y Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento...*, págs. 51 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Las licencias de urbanismo*, 1978, págs. 102 y sig; José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, 2ª ed, 1964, págs. 309 y sig; Ricardo SANTOS DIEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 6ª ed, 2005, pág 881 y sig; Fulgencio SAURA MIRA, *Intervención de las Corporaciones Locales en materia de obras*, RDUMA, núm. 18, 1970, págs. 111 y sig.

Los sistemas de revisión de actos administrativos previstos en la LRJ-PAC son aplicables al ámbito urbanístico<sup>251</sup>. En las páginas siguientes va a hacerse mención a algunos aspectos concretos de su régimen jurídico donde tiene especial relevancia esta materia.

En primer lugar, no es en modo alguno indiferente la calificación de un vicio como nulo o anulable. Señala el CJC en reiterados dictámenes, en línea con la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado, que la revisión de oficio por causa de nulidad radical, obliga a que las causas expresamente tasadas en el artículo 62.1 LRJ-PAC, sean objeto de una interpretación estricta, por suponer una vía excepcional para privar de eficacia a los actos administrativos. Así, entre otros,

---

<sup>251</sup> Entre otros, Margarita BELADIEZ ROJO, *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, RAP, núm. 138, 1995, págs. 143 y sig; Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La revisión de oficio de las licencias urbanísticas en el marco del Texto Refundido de la Ley del Suelo*, RUE, núm. 18, 2008, págs. 67 y sig; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 639 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La revisión de los actos de la Administración en materia urbanística*, RDUMA, núm. 46, 1976, págs. 13 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 46*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1553 y sig; Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Artículos 42-50*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 1104 y sig; Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, págs. 112 y sig; Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 197 y sig.

Puede consultarse asimismo Francisco UBEDA TARAJANO, *La responsabilidad por otorgamiento de licencias ilegales*; un análisis de sentencias de estiman la ilegalidad de la licencia urbanística en Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 96 y sig; así como el dictamen sobre revisión de oficio en ejercicio de la acción pública de acuerdos de concesión de licencias de obras y de actividad en suelo no urbanizable, en Francisco Javier COMPANY CARRETERO, *Dictámenes e informes en Derecho urbanístico*, 2003, págs. 61 y sig.

Cuestión distinta de las contempladas hasta ahora en el texto es la del artículo 16.3 RSCL, que prevé la posibilidad de revocación de licencias fundada en nuevos criterios de apreciación, con resarcimiento de daños y perjuicios. En opinión de algún sector doctrinal, el carácter reglado de las licencias urbanísticas impide la revocación en este supuesto si el cambio de criterio no tiene reflejo en el correspondiente instrumento normativo (ordenanza, planeamiento) porque al haberse otorgado y hallarse amparada la licencia en la normativa en que su concesión se haya fundamentado, no parece que sea suficiente, en términos generales, un simple cambio de criterio que pudiera contradecir las determinaciones en aquélla contenidas. Así, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 694 y sig; Francisco LLISSET BORRELL y José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de servicios de las Corporaciones locales*, 2ª ed, 2002, págs. 110 y sig.

No obstante, sí se considera bastante en la sentencia del TSJ de Andalucía de 27 de noviembre de 2003, sede de Sevilla, Sección 2ª, citada por Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Artículos 42-50 en Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, pág. 1116. En este caso se trataba de la adopción por el Ayuntamiento de un nuevo criterio de apreciación con fundamento en los distintos informes del servicio competente en la prevención de incendios, por razones de seguridad pública. Además, al respecto, véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Las licencias de urbanismo*, 1978, págs. 436 y sig.

Gemma GEIS CARRERAS, en *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 83 y sig, destaca que la jurisprudencia es rotunda en el sentido de que la declaración de ilegalidad de la sentencia implica *per se* la demolición, en contra de las posturas a veces defendidas que intentaban evitar ésta si el fallo no la citaba expresamente.

en los dictámenes 516/2005, 680/2007 y 843/2008 el CJC recuerda que el Consejo de Estado se pronuncia en su dictamen 3.079/2000, en el sentido de que cuando el artículo 62.1.f) LRJ-PAC tacha de nulo de pleno derecho el acto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, entiende que tales requisitos no pueden ser, obviamente, todos cuantos la ley exige. La falta o infracción de cualquiera de ellos depararía, en su caso, la anulación pero no la nulidad de pleno derecho. Han de darse unos requisitos que la propia Ley exige y llama “esenciales”, para que se dé la nulidad. Por tanto, esta norma no tiene el significado de calificar como nulidad de pleno derecho a los supuestos correspondientes al acto anulable ante una mera infracción del ordenamiento jurídico, cuyo tratamiento ha de discurrir por otros cauces. Proscribe, por tanto, una interpretación de la causa y de los "requisitos esenciales" que convierta el motivo de nulidad de pleno derecho en el supuesto normal de anulabilidad del artículo 63.1 LRJ-PAC, por ser rechazable una interpretación expansiva de aquél que provoque la desnaturalización del supuesto que, además, desvirtuaría el carácter y graduación de las diversas causas legales de invalidez<sup>252</sup>.

Con anterioridad se ha indicado que el artículo 62.1 LRJ-PAC, tras enumerar de forma taxativa una serie supuestos de nulidad, en su apartado g) se remite a cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal. En el ámbito que nos ocupa se contemplan en el 10.3 LS/08 y 196.4 LUV<sup>253</sup>.

El primero de ellos dispone que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención dictados con infracción de la ordenación de las

---

<sup>252</sup> Respecto al carácter restrictivo de la nulidad de pleno derecho, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 645 y sig.

<sup>253</sup> Otros supuestos en la normativa autonómica son los previstos en el artículo 110.2 LUV y 34.2 LPCV, pero por referirse a ámbito distinto al de este trabajo, no nos detendremos en ellos.

El artículo 110.2 LUV dispone que serán nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieren en los Planes u Ordenanzas, así como las que, con independencia de ellos, se concedieren.

Además, el apartado 2 del artículo 34 de la LPCV, modificado por la Ley 5/2007 de 9 de febrero, dispone que la declaración de un inmueble como bien de interés cultural, determinará para el Ayuntamiento correspondiente la obligación de aprobar provisionalmente un plan especial de protección del bien u otro instrumento urbanístico, de análogo contenido. El apartado siguiente declara nulos de pleno derecho los instrumentos urbanísticos aprobados con incumplimiento de lo anterior.

zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos de la licencia y la adopción de las demás medidas que procedan; si éstas estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.

Su origen último se encuentra en el artículo 2 de la Ley 158/1963 de 2 de diciembre, sobre condiciones y procedimientos de modificación de planes de ordenación urbana y de proyectos de urbanización cuando afecten a zonas verdes o espacios libres previstos en los mismos, de donde pasa al 188 LS/76 y después al 255 LS/92. En palabras de la Exposición de Motivos de aquella, la génesis para instaurar esta “fiscalización reforzada” era –y es– la especial concepción que de estos espacios se tiene, deducidos como “elemento esencial de toda ordenación urbanística” y “no sólo por imperativos higiénicos y sanitarios sino también de conveniencia social”. De ahí que cualquier alteración que afecte a estas superficies habrá de atender a razones de “interés general, debidamente justificadas” y “por otra parte, es preciso también que cualquier infracción urbanística de esta naturaleza tenga un inmediato y eficaz remedio que no permita mantener situaciones de hecho o sin base jurídica suficiente, en contra de la legalidad de los planes de ordenación urbana”<sup>254</sup>.

De otra, el artículo 196.4 LUV amplía los supuestos de nulidad de pleno

---

<sup>254</sup> Véase la monografía de Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, 1971, en sus págs. 72 y sig; José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles...*, págs. 75 y sig; Ramón MARTÍN MATEO, *La reacción frente a las licencias ilegales para la construcción en zonas verdes*, RDUMA, núm. 42, 1975, págs. 57 y sig.

Dentro de trabajos con un objeto más amplio, Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, *Artículo 10*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 203 y sig, en págs. 299 y sig; José Mario CORELLA MONEDERO, *Protección de la legalidad urbanística*, en *Manual de urbanismo*, pág. 728 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 10*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, I, págs. 279 y sig, pág. 294; Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, págs. 105 y sig.

Desde el punto de vista de la función de los órganos consultivos en esta materia, del Consejo Consultivo de Andalucía, *Estudio sobre modificaciones del planeamiento en materia de zonas verdes, espacios libres rotacionales o equipamientos*, 2006.

En la Comunidad Valenciana, sobre zonas verdes y espacios libres, Jorge GARRIDO PÉREZ, *Las dotaciones públicas en el urbanismo valenciano. Evolución hasta la LUV y el ROGTU*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 607 y sig; sobre los estándares mínimos de calidad urbanística en estos supuestos, César HERRERO POMBO, *La ordenación estructural en el urbanismo valenciano*, págs. 190 y sig.



derecho de las licencias al manifestar que serán nulas de pleno derecho las obtenidas por acto expreso o presunto que contravengan “de modo grave y manifiesto” la legislación o el planeamiento urbanístico. Su precedente se encuentra en la derogada LRAU, cuyo apartado tercero de la Disposición Adicional cuarta disponía que la solicitud de licencia urbanística que no fuera resuelta por el Ayuntamiento dentro de los plazos legales se entendería estimada, salvo que su contenido fuera constitutiva de contravención grave y manifiesta de la ordenación urbanística, en cuyo caso el efecto sería desestimatorio; la Disposición Adicional quinta del mismo texto, referida a la información interadministrativa de los actos urbanísticos, contemplaba la posibilidad de que los interesados cuya solicitud no hubiera sido resuelta pudieran comunicar a la Generalitat su intención de iniciar la ejecución de las obras. Éstos tendrían derecho a que la Generalitat expidiera un certificado de haber sido notificada del propósito de iniciar las obras o actuaciones y de no haber advertido en ellas contravención grave y manifiesta de la ordenación urbanística, ni haber recibido reclamación municipal por tal motivo. De emitir el certificado, la Generalitat, sin perjuicio de las competencias municipales, se abstendría de desarrollar acciones o procedimientos administrativos por la realización de las actuaciones a que se referiría aquél<sup>255</sup>.

Ya sea por su complejidad o porque presuponían una posición activa del posible infractor, estas previsiones fueron objeto de escasa aplicación práctica y no se han reproducido en la LUV y ROGTU, si bien pueden verse derivaciones de su redacción en el nuevo artículo 196.4 LUV, cuando éste sigue hablando de contravención grave y manifiesta. A la hora de perfilar en éste qué se entiende por contravención grave del ordenamiento, hemos de remitirnos a la definición de infracciones muy graves y graves contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 233 LUV; de otra, para hablar sobre su carácter manifiesto, hemos de referirnos, con fundamento en la tradición jurisprudencial a la que ahora haremos referencia, a que éste sea patente, evidente, palmario, sin necesidad de mayores

---

<sup>255</sup> Luciano PAREJO ALFONSO y Francisco BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, págs. 538 y sig; Fernando ROMERO SAURA y José Luis LORENTE TALLADA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 1996, págs. 497 y sig.

razonamientos<sup>256</sup>.

Detengámonos en este último aspecto. Después tendremos ocasión de referirnos con algo más de amplitud al artículo 186 LS/76, pero en lo que ahora nos interesa, señalemos que contemplaba la posibilidad de que el Alcalde suspendiera los efectos de una licencia cuando su contenido constituyera *manifiestamente* una infracción urbanística grave. La fijación de este concepto jurídico indeterminado ha dado lugar a lo largo de los años a una serie de pronunciamientos judiciales que exigen que la infracción “ha de ser patente y apreciable, sin necesidad de consumir esfuerzos interpretativos o exegéticos” o “se hubiera concedido aquélla [la licencia constitutiva de infracción] infringiendo el mismo [el ordenamiento jurídico] con el carácter manifiesto, patente y notorio que haga innecesario acudir a interpretaciones analógicas o a intrincados y prolijos razonamientos jurídicos”<sup>257</sup>.

No se puede más que criticar con severidad la redacción del 196.4 LUV. En la disección de la jurisprudencia generada por el artículo 186 LS/76, se constata que el carácter ostensible de la infracción, la necesidad de su prueba, ha generado en más ocasiones de las deseables disputas en cuanto a la procedencia de la aplicación del precepto y de hecho el mecanismo, aunque no sólo por este motivo, ha sido sustituido por otros con el paso de los años. De la misma manera, condicionar,

---

<sup>256</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 202.

<sup>257</sup> Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, págs. 309 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La suspensión de licencias por infracción urbanística grave*, RDUMA, núm. 100, 1986, págs. 39 y sig, sobre el carácter manifiesto de la infracción, págs. 57 y sig.

Antes de la entrada en vigor de la LUV, puede verse la sentencia 297/2004 del JCA número 2 de Alicante de 11 de octubre de 2004: "La Jurisprudencia tiene establecido que para que sea aplicable el artículo 186 de la Ley del Suelo de 1976, es preciso que se trate de una infracción grave y manifiesta. Las infracciones graves son las que se establecen legalmente, es decir conforme al art. 226.2 de la L.S. 1976, las que constituyen incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, a lo que añade el art. 54.3 del Reglamento de Disciplina salvo que en el expediente sancionador se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado en relación con los mismos; las manifiestas, son de conformidad con la Jurisprudencia las que para apreciarlas no haya de acudir a interpretaciones analógicas o intrincados o prolijos razonamientos jurídicos, sino que, por el contrario, baste el simple enfrentamiento del texto del acuerdo con el literal de las normas incumplidas (S.T.S. 19-09-1981), sea patente y apreciable sin necesidad de consumir efectos interpretativos o exegéticos, sin que pueda ser dudosa, opinable o discutible (S.T.S. 11-2-1997), ni exigir para su apreciación acudir a interpretaciones analógicas o intrincados razonamientos jurídicos (S.T.S. 6-5-1998), el carácter manifiesto de la infracción urbanística exigido supone una vulneración no discutible o probable...dice al respecto la STS. 5-2-2002 “no toda infracción "existente" tiene la cualidad de "manifiesta" que el texto invocado exige en el modo y forma que este Tribunal viene interpretando dicho requisito”.

como hace el artículo 196.4 LUV, la opción de aplicación de la vía prevista para los actos nulos o los anulables –en esencia, artículos 102 o 103 LRJ-PAC- a un concepto tan dado a interpretaciones diversas, no hace más que provocar una innecesaria inseguridad a los aplicadores. Comparemos la norma con el 81.2 del Texto Refundido de ordenación del territorio y de espacios naturales protegidos de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, según el que será nula toda parcelación urbanística que sea contraria a la legislación territorial o urbanística. Se constata que, al desaparecer la vinculación de la nulidad del acto al carácter ostensible de la infracción, la labor interpretativa se facilita enormemente. Por tanto, hubiera sido muy conveniente la introducción de un precepto semejante, menos propenso a la duda, con la amplitud que se hubiera considerado conveniente.

El carácter de nulo o anulable de un acto administrativo no sólo es predicable de los expresos, ya que es también puede entrarse a dilucidar si un acto presunto adolece de algún vicio. Así, como se ha indicado, el artículo 62.1.f) LRJ-PAC declara nulos de pleno derecho los actos tanto expresos como, en lo que aquí nos interesa, presuntos, que sean contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su obtención.

Con la reforma realizada por la Ley 4/1999 de 13 de enero, se establece un nuevo régimen para el silencio administrativo del que únicamente vamos a destacar ahora que, según el 43.2 LRJ-PAC, los interesados podrán entender estimadas por silencio sus solicitudes en todos los casos salvo que una norma con rango de Ley o de Derecho comunitario establezca lo contrario; además, con la modificación del 43.3, sin más trámites, la estimación por silencio tiene a todos los efectos la consideración de acto finalizador del procedimiento, a diferencia de la desestimación, que tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente<sup>258</sup>.

---

<sup>258</sup> Entre otros, sobre el silencio administrativo tras la Ley 4/1999 de 13 de enero, la monografía de María José ALONSO MAS y Edilberto NARBÓN LAÍNEZ, *El silencio administrativo y su problemática procesal*, 2009; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás

El artículo 8.1.b) LS/08, siguiendo el camino del 178.3 LS/76 y 242.6 LS/92, así como el 196.3 LUV, dispone que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística. De la comparación de los artículos 43.3 LRJ-PAC y 242.6 LS/92 –y ahora, 8.1 LS/08– surgió la cuestión por tanto de si podían entenderse otorgadas por el mero transcurso de plazo sin resolver, es decir, por silencio, las licencias contrarias a la normativa aplicable.

En los últimos años, los órganos jurisdiccionales valencianos habían venido sosteniendo de manera pétreca que las licencias se entendían obtenidas mediante silencio positivo en estos casos, pero sin entrar a distinguir si las solicitudes estaban realizadas o no conforme a la normativa urbanística<sup>259</sup>. Este criterio, por otra parte contrario al tradicionalmente marcado por la jurisprudencia española<sup>260</sup>, no ha sido aceptado por la STS de 28 de enero de 2009, Sección 5ª, en recurso 45/2007 de casación en interés de ley. Debido este carácter, de conformidad con el 100.7 LJCA, se ha fijado la doctrina legal vinculante para todos los órganos jurisdiccionales de que el 242.6 LS/92 y el último párrafo del 8.1 b) LS/08 son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en el 43.2 LRJ-PAC, no

---

Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 621 y sig; Jesús GONZÁLEZ PEREZ, *Manual de procedimiento administrativo*, págs. 333 y sig.

<sup>259</sup> Un estudio de este criterio, Ricard ESCRIVÀ CHORDÀ, *La obtención, mediante acto presunto, de licencias urbanísticas contra legem o contra plan. Regulación legal y posición de los Tribunales. Especial referencia a la regulación legal valenciana y a la Doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la C.V.*, EC, 2004, núm. 20, págs. 3404 y sig; Francisco CHOLBI CACHÁ, *A vueltas con el silencio administrativo en el otorgamiento de licencias urbanísticas: su aplicación en los supuestos de contravención de la normativa urbanística (análisis de las sentencias del TSJ Comunidad Valenciana 24/11/2006 y TSJ La Rioja 15/9/2006)*, *Práctica urbanística*, 2007, núm. 62, págs. 59 y sig.

<sup>260</sup> Entre otros, para un profundo análisis de la dogmática generada por esta figura, Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, *Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de funciones administrativas*, tesis doctoral leída en la Universidad de Barcelona en 1996; Federico CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 181 y sig, en págs 295 y sig; Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Artículos 7-9*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 194 y sig; Iñigo SANZ RUBIALES, *Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico*, RAP, núm. 171,2006, págs. 181 y sig; con incidencia en la denuncia de mora del artículo 9 RSCL, hoy no aplicable por la nueva regulación de la LRJ-PAC, Antonio EMBID IRUJO, *Otorgamiento de licencias urbanísticas por silencio positivo: una nueva orientación jurisprudencial*, RAP, núm. 90, 1979, págs. 169 y sig.

pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística (Boletín Oficial del Estado de 30 de marzo de 2009)<sup>261</sup>.

Con posterioridad a esta STS, el Real Decreto 8/2011 de 1 de julio ha dispuesto de forma expresa el silencio negativo en una serie de procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa. Así, indica en su artículo 23 que los siguientes actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística:

a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.

e) La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior.

Es fácil advertir que este precepto va mucho más allá de la doctrina legal de la STS, en la medida en que la misma se refería exclusivamente a la imposibilidad

---

<sup>261</sup> Entre otros, ante el interés despertado por esta clarificadora sentencia, María Teresa CANTÓ LÓPEZ, *La inaplicación del silencio positivo como vía para la obtención de licencias urbanísticas contra legem (a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009)*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 34, 2009, págs. 449 y sig; Julio CASTELAO RODRÍGUEZ-Silverio FERNÁNDEZ POLANCO, *Otra vez, las licencias urbanísticas, el silencio urbanístico y la jurisprudencia*, Revista Urbanística Práctica, núm. 83, 2009, págs. 21 y sig; José Domingo GALLEGO ALCALÁ, *Sobre la adquisición por silencio positivo de licencias en contra de la legislación y el planeamiento urbanístico*, EC, num. 12, 2009, págs. 1769 y sig; José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *Silencio administrativo y urbanismo: la imposibilidad de adquirir licencia urbanística por silencio administrativo contra legem*, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 5, 2009, págs. 49 y sig. Lógicamente, por su carácter de sentencia en interés de ley, la STS de 28 de enero de 2009, sirve de fundamento a las inmediatamente posteriores sentencias del TSJ de Andalucía (Granada) de 27 de abril de 2009, recurso 218/2005, y del TSJ de Madrid de 15 de octubre de 2009, Sección 2ª, recurso 1009/2009.

de adquirir mediante el silencio administrativo un título habilitante *contrario* a la normativa urbanística; en cambio, el Real Decreto Ley 8/2011, sin más, excluye el silencio positivo en *todo* procedimiento para la obtención del título, contrario o no a la norma, en los supuestos que contempla<sup>262</sup>.

Por este mismo motivo, se modifica el artículo 20 LS/08 de forma que a efectos de inscripción de las escrituras de declaración de obra nueva terminada ya no se contiene la referencia al otorgamiento “expreso o por silencio administrativo de las autorizaciones administrativas que procedan”, habiéndose omitido la referencia al silencio e incluyéndose un apartado 1.b) que exige la aportación del documento acreditativo del “otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable”<sup>263</sup>.

Antes de la STS de 28 de enero de 2009 y el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, vista la doctrina judicial predominante en la Comunidad Valenciana, en el caso de licencias *contra legem* obtenidas por silencio, al ser consideradas un verdadero acto administrativo declarativo de derechos, la Administración estaba obligada a iniciar un procedimiento de revisión de éste, por lo general previa suspensión de su ejecución en los términos del 104 LRJ-PAC. Se planteaba en estos casos si nos encontrábamos ante un supuesto de nulidad o anulabilidad, cuyo iter procedimental, como se ha indicado, es distinto. En respuesta a esta cuestión, ante la nueva corriente jurisprudencial que iba germinando, antes de ser cercenada por la STS de 28 de enero de 2009, tanto el Consejo de Estado en su dictamen 76/2003 de 30 de enero como el CJC, entre otros, en su dictamen 583/2007 de 28 de junio aceptaron la posibilidad de que se declarara la nulidad de pleno derecho de licencias, conforme al 62.1.f) LRJ-PAC, por haberse adquirido derechos cuando se carecía de los requisitos esenciales para su adquisición<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Jesús ÁLVAREZ MONTOTO, *El Real Decreto 8/2011 y el régimen del silencio administrativo en las licencias urbanísticas. Una primera reflexión al respecto*, EC, núm. 17, 2011, págs. 2004 y sig; Francisco GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *El fin del silencio positivo en las licencias*, RDUMA, núm. 268, 2011, págs. 13 y sig, manifiesta su sorpresa por la supresión del silencio positivo en esta materia, cuando éste se va generalizando en otras.

<sup>263</sup> Vicente GUILARTE GUTIÉRREZ, *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, pág. 141.

Analícemos ahora en el ámbito local cuál es el órgano competente para la adopción del acuerdo por el que se resuelve la nulidad del acto administrativo o de aquél por el que se declara la lesividad del anulable, con carácter previo a su impugnación jurisdiccional. En relación a la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 102 LRJ-PAC, en los municipios de gran población, previstos en el Título X, son claros los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) LBRL para atribuir a Alcalde, Pleno y Junta de Gobierno las facultades de revisión de oficio de sus propios actos<sup>265</sup>.

En cambio, en relación a los municipios no comprendidos en el Título X, como se ha indicado, no existe una previsión específica. Tampoco la encontramos en la LRLV, que no incide en este aspecto. A lo largo de los años, la doctrina a la hora de plantearse el problema, ha seguido el camino marcado por GONZÁLEZ PÉREZ, quien atribuye la competencia al Pleno en aplicación analógica del artículo 110 LBRL, específico del ámbito tributario<sup>266</sup>. Del mismo criterio fueron la STS de 2 de febrero de 1987 y el auto del mismo órgano jurisdiccional de 27 de abril de 1990.

No compartimos el criterio de este autor, siempre en relación a los municipios de régimen común; en cambio, asumimos como propio el de BOIX MAÑÓ, para quien cuando se trate de actos dictados por el Alcalde es éste a quien corresponde su revisión en los supuestos de nulidad. Tras la reforma de la LBRL realizada por Ley 11/1999 de 21 de abril y después mantenida por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, el artículo 21.1.k) LBRL en la actualidad atribuye al Alcalde el ejercicio de acciones administrativas “en las materias de su competencia” en todo caso, a diferencia de la regulación anterior, donde correspondía al Pleno<sup>267</sup>. Fue en ese

---

<sup>264</sup> Sobre la postura del Consejo de Estado, Iñigo SANZ RUBIALES, *Silencio administrativo y prohibición de adquirir...*

<sup>265</sup> En esta misma tendencia puede encontrarse el artículo 14.3.l) de la Ley 22/2006 de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid que también atribuye a la Alcaldía la revisión de oficio de sus propios actos, así como el artículo 9.2.t) de la Ley 8/2000 de 17 de octubre, de Consejos Insulares, que atribuye a su Presidente la competencia para acordar la revisión de oficio de sus actos nulos y proponer al Pleno la declaración de lesividad de los dictados por el propio Presidente o por órganos inferiores.

<sup>266</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de procedimiento administrativo*, pág. 498.

<sup>267</sup> Patricia BOIX MAÑÓ, *Competencia para la revisión de oficio en el ámbito de las entidades locales*, RJCv, núm. 5, 2003, págs. 97 y sig.

concreto, y derogado marco de distribución del que emanaron las STS que se han citado y cuyo criterio, por tanto, ahora no es aplicable.

De la misma manera, no cabe confrontar una aplicación analógica del artículo 110 LBRL, ya que si bien no existe una norma expresa que indique en los municipios de régimen común cuál es el órgano competente, sí se da para los mismos un concreto marco de actuación en los artículos 21 y 22 LBRL, en cuyo interior se ha de encontrar la respuesta, conforme a sus reglas específicas; tampoco es aplicable la máxima de que quien puede lo más puede lo menos ya que, como con acierto indica la autora, la competencia del Pleno no puede invadir la del Alcalde, según se ha encargado de recordar el TS en aquellas ocasiones en que ha impedido los intentos de algunos órganos colegiados de dictar actos administrativos atribuibles al Alcalde, ante la negativa de éste a adoptarlos. Aun así, se debe explicitar que esta postura que mantenemos no es compartida de modo mayoritario<sup>268</sup>.

Cuestión distinta es la de la revisión de actos favorables a los interesados en los términos de los artículos 63 y 103 LRJ-PAC, en cuyo caso las Administraciones Públicas deben declararlos lesivos al interés público, para proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo. En este supuesto, los artículos 103.5 LRJ-PAC, 21.1.l) y 22.1.k) LBRL, los dos últimos para municipios de régimen común, atribuyen la competencia al Pleno; pero en los de gran población del Título X de la LBRL como se ha indicado, corresponde a Pleno, Alcalde y Junta de Gobierno Local, respectivamente y cada uno en su propio ámbito, las “facultades de revisión de oficio de sus propios actos”, según los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) LBRL. Cabe plantearse entonces si, con esta expresión, la LBRL se refiere no sólo al procedimiento de declaración de nulidad sino también al de declaración de lesividad de los actos anulables, es decir, todo el ámbito del capítulo I del Título VII de la LRJ-PAC<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> Así, Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 203, el Consejo de Estado en el antes citado dictamen 76/2003 de 30 de enero -donde acoge el criterio de la sentencia 245/2002 del JCA número 1 de León, procedimiento ordinario 231/2001-, como el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen 141/2000 de 4 de octubre, atribuyen la competencia al Pleno.

<sup>269</sup> Esta duda no se plantea en el Ayuntamiento de Madrid, donde sí se atribuye al Alcalde la declaración de lesividad de sus propios actos en el artículo 14.3.l) de la Ley 22/2006, de 4 de julio,



De entender que los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) LBRL se refieren a la declaración de lesividad del acto anulable, éste debe emitirse por el propio órgano que en su momento emitió el acto, ya sea Alcalde, Pleno o Junta de Gobierno, según la distribución de competencias; en otro caso, sea cual sea el órgano que haya dictado el acto, la declaración de lesividad de éste se emitiría por el Pleno.

Los autores que han tratado la cuestión se han manifestado tanto en un sentido como el otro. A favor del primer criterio se ha posicionado COBO OLVERA<sup>270</sup> y ARNAL SURIA<sup>271</sup>; en el contrario, GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>272</sup> y CHINCHILLA PEINADO<sup>273</sup>. En nuestra opinión, debe prevalecer la primera de las opciones, ya que cuando los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) LBRL atribuyen a los distintos órganos “las facultades de revisión de oficio de sus propios actos” no pueden más que remitirse a todos aquellos supuestos contenidos en el Capítulo I del Título VII de la LRJ-PAC, ya que tal es precisamente el encabezamiento de éste; por tanto, es su propio frontispicio el que no distingue entre los supuestos de nulidad y anulabilidad a la hora de hablar de la revisión de oficio.

No resulta óbice a esta interpretación el hecho de que el artículo 103.5 LRJ-PAC atribuya esta competencia al Pleno. Pensemos que la redacción de estos preceptos del Título X de la LBRL proviene de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de manera que es posterior en el tiempo a la de la LRJ-PAC, emanada de la Ley

---

de capitalidad y de régimen especial de este municipio. Véase Cayetano PRIETO ROMERO, *La organización política y administrativa*, en Luciano PAREJO ALFONSO, Juan BRAVO RIVERA y Cayetano PRIETO ROMERO, en *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, 2006, págs 165 y sig, en pág. 179.

<sup>270</sup> Tomás COBO OLVERA, *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*, 3ª ed, 2008, págs. 610 y sig.

<sup>271</sup> Salvador ARNAL SURIA y EC (Redacción), *Nuevo régimen local. Tomo III*, 4ª ed, 2004, pág. 984.

<sup>272</sup> Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Artículos 42-50*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, en pág. 1114.

<sup>273</sup> Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *Artículo 46*, en Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, 2009, págs. 1026 y sig.

4/1999 de 13 de enero; de otra, puede aducirse que si bien la LRJ-PAC tiene carácter básico, también lo tiene la LBRL, la cual contiene aquí una regulación especial para un aspecto concreto. Si retrocedemos en el tiempo, comprobamos que no es la primera vez que confrontan ambas normas y despiertan dudas que hacen incierta la solución. Recordemos que la redacción originaria del artículo 127 LRJ-PAC no permitía la delegación de la potestad sancionadora; en cambio, el artículo 21 LBRL sí admitía –y admite– la delegación de competencias del Alcalde con carácter general, a excepción de una serie tasada de supuestos entre los que no se encontraba aquélla, de lo que se desprendía su carácter delegable. Las dudas suscitadas fueron objeto de la STS de 10 de noviembre de 1998, Sección 4ª, recurso 7504/1995, dictada en interés de ley, la cual declaró que el artículo 21 LBRL permitía la delegación de la potestad sancionadora<sup>274</sup>.

A nuestro juicio, es aplicable al supuesto que nos ocupa el criterio de la sentencia y por tanto el hecho de que una norma básica –en este caso, el artículo 103.5 LRJ-PAC– atribuya la competencia para la declaración de lesividad al Pleno, no es obstáculo para que otras, también básicas y específicas de régimen local –ahora, los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) LBRL– la atribuyan a otros

---

<sup>274</sup> “Es bien cierto, que una interpretación y aplicación de las normas implicadas, realizada a partir de la letra de los artículos 127 de la Ley 30/1992 y 21 de la Ley de Bases de Régimen Local, en relación con lo dispuesto en el artículo 68 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, aisladamente consideradas, lleva ciertamente a estimar la existencia de un conflicto de normas, por la contradicción o incompatibilidad, entre lo que una y otra disponen, pues, mientras el artículo 127 citado, no permite a los Alcaldes delegar la potestad sancionadora que en materia de infracciones de tráfico, tienen atribuida, artículo 68 citado, por contra el artículo 21 de la Ley de Bases de Régimen Local, autoriza a los Alcaldes, la delegación de sus potestades sancionadoras...Ahora bien, como ese conflicto y contradicción entre dos normas vigentes, a) no ha sido advertido por la ley posterior, ni por tanto expresamente resuelto; b) se produce entre dos leyes básicas, una la Reguladora de las Bases de Régimen Local, y la otra, la Reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Pública, y c) está incluso en contra del deseo expresado por la Ley que lo posibilita, pues la Ley 30/92, en su exposición de motivos, apartado 1, tiene presente el régimen jurídico establecido como básico para la Administración Local, reconoce que no hay ninguna dificultad de adaptación entre ése y la nueva Ley, y precisa que ello no exige modificaciones específicas, es claro que, por ello y por ser el Ordenamiento un todo, hay que profundizar en el análisis de la cuestión, como interesa la Administración recurrente, a fin de compatibilizar, si es posible una y otra norma y no quedarse en la solución que la letra del artículo, aisladamente considerado permite...declara como doctrina legal, que el artículo 127 de la Ley 30/1992 no deroga lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Régimen Local, sobre las facultades de delegación de los Alcaldes, y en su virtud los Alcaldes para imponer sanciones en materia de tráfico pueden hacer uso de la delegación que les autoriza el citado artículo 21 de la Ley de Régimen Local”. Sobre esta sentencia, entre otros, Leopoldo TOLIVAR ALAS, *El ejercicio de la potestad sancionadora de los municipios*, Revista de Estudios Locales-CUNAL, número extraordinario 2002, págs. 233 y sig, en pág. 237.

órganos.

Por último, señalemos no ha perdido su virtualidad el artículo 91 RDU, por el que cuando las actividades constitutivas de infracción se realizaren al amparo de una licencia u orden de ejecución y de acuerdo con sus determinaciones, no se podrá imponer sanción en tanto no se proceda a la anulación del acto administrativo que las autorice. A diferencia del 68 RDU, el cual reproduce estas reglas, la normativa valenciana no contempla, con carácter general, un precepto semejante. Aun así, es importante notar que no establece nada en otro sentido; es significativo además el 222 LUV, el cual admite que la Administración autonómica no podrá decretar la suspensión de los actos de ejecución en suelo no urbanizable amparados por licencia municipal, precisamente por existir este título habilitante, y deberá impugnar éste. Por tanto, se comprueba que si bien no existe una regla general en el Derecho autonómico valenciano, sí hay una especificación en este mismo sentido para un aspecto concreto.

Por tanto, debemos responder afirmativamente a la cuestión de la aplicación en la Comunidad Valenciana del artículo 91 RDU. En nuestra opinión, la lógica nos lleva a mantener su vigencia, porque de entenderse no aplicable y existir un vacío normativo, la solución sería la misma, ya que no es lógico entender que la Administración pueda actuar en contra de sus propios actos, o incluso de los de otras, sin haberlos dejado antes sin efecto, en este caso licencias otorgadas y en vigor. Es decir, no es congruente admitir la incoación de un procedimiento sancionador o restaurador de la legalidad cuando la obra que lo motiva continúa amparada por un acto administrativo, mientras éste no se elimine. Ello no obsta a que se prevean en estos casos medidas cautelares en defensa de los bienes implicados, de la que es ejemplo el apartado tercero del 222 LUV, cuando contempla la suspensión por parte de la Generalitat de actos en curso de ejecución en suelo no urbanizable cuando pongan en peligro la integridad de espacios naturales protegidos o bienes de interés cultural.

Tampoco contiene la normativa valenciana una previsión similar a la del artículo 218.2 de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobada por Decreto Legislativo 1/2005 de 26 de julio, donde si la anulación de una licencia es

consecuencia de la anulación del instrumento de planeamiento correspondiente, no se tiene que imponer ninguna sanción a las personas que actúen al amparo de dicha licencia. Tampoco proponemos su adopción, ya que la doctrina, aun con carácter muy limitado, ha admitido la posibilidad de sancionar en estas personas precisamente cuando la irregularidad ha encontrado su origen en su propia actuación, por ejemplo, por falsedad de datos presentados<sup>275</sup>.

## **5.2-La pervivencia de la suspensión cautelar de los efectos de la licencia regulada en el artículo 186 de la Ley del suelo de 1976**

Como se ha indicado, el artículo 10.3 LS/08 dispone la nulidad de los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos de la licencia y la adopción de las demás medidas que procedan; si las obras estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.

La nueva redacción viene a sustituir a la contenida en el artículo 255.2 LS/92, vigente hasta la promulgación de la LS/08. Aquélla, al igual que ésta, declaraba la nulidad de los actos otorgados con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, pero añadía: “mientras las obras estuvieren en curso de ejecución se procederá a la suspensión de los efectos de la licencia y la adopción de las demás medidas previstas en el artículo 253”. Este precepto, a semejanza del 186 LS/76 que lo sustituye tras la sentencia 61/1997, prevé la suspensión de efectos de una licencia por el Alcalde y consiguientemente

---

<sup>275</sup> Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 369 y sig; Manuel TÁBOAS BENTANACHS, *Disciplina urbanística. Una visión desde el Derecho Urbanístico Sancionador de Cataluña*, Cuadernos de Derecho Local, núm. 19, 2009, págs. 126 y sig.

En contra de tal posibilidad, José Antonio IVARS BAÑULS y Gonzalo VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad...*, págs. 218; Gabriel CABELLO MARTÍNEZ, *Estudio de reciente jurisprudencia sobre disciplina urbanística*, RDUMA, núm. 254, 2009, págs. 123 y sig, en págs. 129 y sig se hace eco de la STS de 9 de octubre de 2009, Sección 5ª, recurso 3526/2005, donde el otorgamiento de licencia de obras determina la ausencia de culpabilidad del promotor en la infracción.

la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando su contenido constituyera manifiestamente una infracción urbanística grave<sup>276</sup>. En todo caso, en el plazo de tres días, debía darse traslado directo del acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente, a los efectos prevenidos en el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956. Esta referencia debía entenderse realizada al actual artículo 127 LJCA, que regula el procedimiento para el caso de suspensión administrativa previa de acuerdos.

Lógicamente, en la aplicación del *reviviscente* artículo 186 LS/76 se debía tener en cuenta, como se había encargado de resaltar en su momento la jurisprudencia emanada del mismo, que la LBRL no permite la suspensión de los acuerdos locales, salvo el supuesto de su artículo 67, motivo por el cual únicamente podría en su caso ordenar la suspensión del Alcalde<sup>277</sup>, nunca la Administración del Estado ni los órganos autonómicos que han asumido las competencias urbanísticas<sup>278</sup>.

Cabe entonces plantearse si tras la LUV es posible en la Comunidad Valenciana aplicar la vía del artículo 186 LS/76, para el caso de licencias cuyo contenido constituya manifiestamente una infracción urbanística grave. No tiene opinión favorable al respecto –que compartimos– el CJC, quien en su dictamen 176/2005 de 21 de abril, relativo al anteproyecto de la LUV, propuso expresamente la eliminación de una previsión similar a la del artículo 186 LS/76, bajo el lógico argumento de que las licencias u órdenes de ejecución ilegales podían ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por la Administración

---

<sup>276</sup> La STS de 8 de mayo de 1989, Sección 1ª, se ha encargado de distinguir este supuesto del contemplado en el artículo 16.3 RSCL:

“El 186 es el privativamente aplicable a la [licencia] que sea nula *per se* por el simple hecho de infringir una norma urbanística, en tanto el 16 del Reglamento sólo es aplicable para revocar la en que, no infringiéndola y siendo, por tanto, inicialmente del todo válida por ajustarse al planeamiento de dicha naturaleza, hubieran desaparecido las circunstancias que determinaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido cuando se adoptó la decisión, ésta no se habría adoptado, o bien cuando se hubieran aplicado otros criterios de apreciación”

Véase al respecto Francisco LLISSET BORRELL y José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de servicios de las Corporaciones locales*, págs. 117 y sig.

<sup>277</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 523.

<sup>278</sup> Antonio FANLO LORAS, *La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley de Suelo? (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1986)*, RAP núm. 111, 1986, págs. 217 y sig.

que las concedió, previa declaración de lesividad, o ser revisadas de oficio.

En la actualidad puede afirmarse que en la Comunidad Valenciana la tutela suspensiva del artículo 186 LS/76 para infracciones graves y manifiestas ha perdido su virtualidad. Ésta, de ejercitarse, se hará por existir perjuicios de imposible o difícil reparación dentro del marco del propio procedimiento de declaración de nulidad o anulabilidad del acto administrativo, en los términos del 104 LRJ-PAC. Es una medida loable, por cuanto no siempre ha sido pacífica la interpretación del carácter manifiesto de la infracción, según se ha tenido ocasión de analizar en el apartado anterior. Por tanto, en un procedimiento como el de restauración de la legalidad donde el debate suele acabar derivando a aspectos procedimentales, ha de ser bienvenida toda medida tendente a simplificar actuaciones y eludir intrincadas interpretaciones, como las que en su momento provocó el artículo 186 LS/76.

### **5.3-La impugnación de licencias por la administración autonómica y estatal**

Dentro de la normativa de régimen local se fija un completo sistema de control e impugnación de los actos de esta Administración por parte de la estatal y autonómica. De una parte, se establece con carácter general en los artículos 56 LBRL y 154 LRLV, la obligación de remisión a éstas de copia o en su caso extracto comprensivo de los actos y acuerdos de aquélla<sup>279</sup>; de otra, los artículos 63 a 67

---

<sup>279</sup> Sobre la información urbanística, es de destacar que la STS de 12 de noviembre de 1998, Sección 5ª, recurso 8013/1992, confirmaba una anterior sentencia del TSJCV por la que dejaba sin efecto gran parte del Decreto 148/1990 de 3 septiembre 1990, del Consell, sobre control de los actos y acuerdos de las Entidades Locales en materia del ordenamiento jurídico urbanístico.

El artículo 56.1 LBRL impone a los Ayuntamientos la obligación de remitir a la Administración autonómica copia o en su caso extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas, en los plazos y formas que reglamentariamente se dictaminen. Entendió el TS que tal precepto resultaba violado por el artículo 1 del Decreto, en cuanto éste imponía la remisión de una cosa distinta, es decir, no sólo de la copia o extracto del acto o acuerdo, sino también un plano de emplazamiento, una expresión gráfica o escrita de las características de la edificación y de la parcela, y copias de los informes técnico y jurídico previos.

Ocurría, además, que el apartado 2 del artículo 1 otorgaba un plazo de 6 días para que el Ayuntamiento, una vez requerido, notificara el acto con toda esa documentación (sin perjuicio de que pudiera hacerlo también antes de ser requerido, pero en todo caso acompañando a la copia o extracto del acuerdo la documentación ya mencionada), de suerte que el señalamiento de ese plazo de 6 días violaba el artículo 64 LBRL, que establece un plazo de 20 días para que el Ayuntamiento pueda contestar a la petición de ampliación.

LBRL y 155 a 157 LRLV, regulan su impugnación, aspectos todos ellos aplicables de forma plena a la materia que ahora nos ocupa<sup>280</sup>.

Según el artículo 231 LUV, cuando la Conselleria competente en urbanismo y ordenación territorial tuviese conocimiento del otorgamiento de una licencia de obras u orden de ejecución que constituya una infracción urbanística grave o muy grave, podrá formular el requerimiento de anulación o interponer de forma directa el recurso contencioso administrativo, en los términos previstos en los artículos 66, 67 y concordantes de la LBRL.

Probablemente se confunde el legislador cuando se remite a los artículos 66 y 67 LBRL, ya que son el 65 y 66 los que se ocupan de la impugnación de los actos locales por parte de la Administración autonómica; el 67 LBRL regula la potestad del Delegado del Gobierno –es decir, órgano del Estado– de suspender actos locales cuando atenten gravemente al interés general de España y no puede entenderse esta remisión como una extensión a la Generalitat de estas potestades. De hecho, como ya se ha tenido ocasión de exponer en el apartado 3.2.1 del capítulo I, el TC ha cercenado las pretensiones de diversas comunidades autónomas de atribuirse la facultad de suspensión de los actos locales.

Como correlato del artículo 231 LUV, el artículo 526.4 ROGTU, sobre

---

De la misma manera, el artículo 2 del Decreto era disconforme a Derecho, pues imponía algo no exigido en el artículo 56 LBRL, a saber, que se enviara no sólo copia o extracto del acuerdo de aprobación definitiva de instrumentos urbanísticos sino “copia de las actuaciones”.

<sup>280</sup> Sobre el control de los actos locales, entre otros, Margarita BELADIEZ ROJO, *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, RAP, núm. 138, 1995, págs. 143 y sig; Antonio FANLO LORAS, *El control de los entes locales ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada*, RAP, núm. 130, 1993, págs. 171 y sig; Rafael FONSECA GONZÁLEZ, *El nuevo régimen de control y la impugnación de los actos de las entidades locales tras la Ley 11/99*, Revista de Estudios Locales-CUNAL, número extraordinario de 2002, págs. 205 y sig, en págs. 216 y sig; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El riesgo de desvirtuación de los artículos 65 y 66 de la Ley reguladora de las bases de régimen local*, EC, núm. 3, 2007, págs. 398 y sig; Jesús LEGUINA VILLA, *La potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales que infrinjan manifiestamente las leyes: alcance y límites*, RAP, núm. 82, 1977, págs. 9 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *Impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos locales*, RAP, núm. 115, 1988, págs. 7 y sig; Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, 1986, págs. 271 y sig; Francisco SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, 8ª ed, 2004, págs. 69 y sig. En la LRLV, Juan José Díez SÁNCHEZ y Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Relaciones comunes entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales*, págs. 611 y sig, en Juan José Díez SÁNCHEZ y José Antonio IVARS BAÑULS (coordinadores), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*.

protección del suelo no urbanizable, dispone que de haberse otorgado licencia municipal, si la Conselleria considera que la actuación urbanística constituye una infracción urbanística grave o muy grave, formulará el requerimiento de anulación o interpondrá recurso contencioso-administrativo, en los términos previstos en el artículo 231 LUV.

Resaltemos ahora que el artículo 66 LBRL permite la impugnación del acto que “infringe el ordenamiento jurídico” y el artículo 67 la de los que “menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades”<sup>281</sup>. Se deduce que el margen de actuación previsto para la Generalitat en el artículo 231 LUV es menor que el concedido en la LBRL, ya que el primero permite la impugnación de las *infracciones graves y muy graves*, mientras que la LBRL abarca *toda infracción*.

En nuestra opinión, no puede aceptarse la efectividad de la limitación establecida por el artículo 231 LUV, ya que el carácter básico de la LBRL en modo alguno ser cercenado por una norma autonómica. Esta contención *ab initio* puede generar otros problemas en su aplicación, ante el tratamiento que se daría del resultado de la impugnación autonómica de una licencia concedida por un ente local cuando tras haber sido calificada como grave o muy grave por la Generalitat, se determinara con posterioridad que por el contrario se trataba de una infracción leve. Una interpretación literal del artículo 231 LUV conduciría a dejar sin efecto la actuación, pero –reiteramos, es nuestro punto de vista– la atribución genérica del 66 LBRL permite salvaguardar la intervención, ya que esta norma sí permite impugnar todo tipo de actos locales.

Por otra parte, la LUV obvia toda referencia a la Administración del Estado como persona impugnadora de licencias ilegales, probablemente por entender que no es competencia de la Generalitat incidir en ella a través de la legislación autonómica. En todo caso, por lógica, la actuación de aquélla se articula sobre los fundamentos de la normativa de régimen local a la que antes se ha hecho referencia; no obstante, desde el punto de vista material, la reclamación ha de basarse en la concreta normativa urbanística vulnerada, sea ésta estatal,

---

<sup>281</sup> Sobre estos controles, María Amparo GRIFO BENEDICTO, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, págs. 203 y sig.



autonómica o local.

#### **5.4-La constancia en el Registro de la Propiedad de la anulación de las licencias**

En el apartado 4.3 de este capítulo se han tratado los problemas de los terceros adquirentes de buena fe cuyas construcciones van a ser demolidas. La constancia de la anulación de la licencia de edificación se realiza a través de los trámites del artículo 75 RHU que contempla una nota marginal con este propósito.

El apartado f) del artículo 51.1 LS/08 prevé la inscripción de “la interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución o de actos administrativos de intervención” y el g) la de “los *actos administrativos* y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere el apartado anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento”. La última referencia a los actos administrativos ha sido añadida por el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, y así se contempla de manera expresa en la LS/08 la inscripción en el Registro de la Propiedad los actos administrativos por los que se declara la nulidad de un título habilitante, que es el supuesto del que se ocupa el artículo 75 RHU.

Si la anulación se ha llevado a cabo a través de la revisión de oficio prevista en el Capítulo I del Título VII de la LRJ-PAC, la propia Administración ha de solicitar la constancia a través de los trámites previstos en los artículos 56 y siguientes del RHU<sup>282</sup>; en cambio, si la anulación se lleva a cabo a través del procedimiento contencioso-administrativo, son aplicables los artículos 67 y siguientes del RHU, contenidos en su Capítulo VIII, sobre anotaciones preventivas en este proceso.

---

<sup>282</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, pág. 517, indica que la resolución administrativa por la que se produzca la declaración de ilegalidad de la licencia de edificación se producirá en el seno de un expediente de disciplina urbanística, lo que le lleva a pensar que el asiento a que se refiere el artículo 75 RHU será uno de generados por la terminación del expediente anotado preventivamente, en los términos señalados en el Capítulo VII, cuando dicho expediente no dé lugar a la práctica de otro asiento principal.

Es criticable el contenido del artículo 67 RHU, cuyas restricciones a la inscripción ha provocado no pocas de las situaciones de indefensión de los terceros de buena fe de la que se hablado. Dispone que “el que promoviere recurso contencioso-administrativo contra los actos de la Administración pública que tengan por objeto la aprobación definitiva de los planes de ordenación, de sus instrumentos de ejecución o de licencias, podrá solicitar, con el escrito de interposición o después, si existiere justificación suficiente, que se tome anotación preventiva sobre fincas concretas y determinadas que resulten afectadas por el acto impugnado, ofreciendo indemnización por los perjuicios que pudieran seguirse en caso de ser desestimado el recurso, de tal forma que la falta de la caución que, en su caso, exija el Tribunal para evitar daños al titular de la finca o derecho anotado, impedirá la práctica de la anotación”.

Se constata por tanto que a diferencia del artículo 56 RHU, donde la solicitud de la práctica corresponde solamente a la Administración competente para la incoación del expediente de disciplina urbanística, el 67 RHU atribuye la legitimación para instar la publicidad registral de la existencia del proceso a quien puede interponer el correspondiente recurso jurisdiccional<sup>283</sup>. La persona promotora puede ser la propia Administración, ya sea como recurrente frente a los actos de otra, o en relación a sus actos propios sobre los que pide anulación tras declarar su lesividad en los términos del artículo 103 LRJ-PAC; pero por supuesto, también un particular.

En palabras de ARNAIZ EGUREN, esta anotación resuelve cuestiones básicas en la protección del administrado frente a la actuación ilegal de la Administración, al dar la publicidad registral; sin embargo, también es de las más peligrosas, en cuanto favorece situaciones de presión sobre el titular registral, ya que provoca una situación de interdicción de la finca durante la tramitación del proceso, que no puede ser calificada técnicamente como carga, pero que, indudablemente, puede originar toda clase de dificultades para la negociación sobre la misma en el tráfico inmobiliario. Por este motivo, ha de ser el órgano jurisdiccional el que a través de mandamiento judicial, previa exigencia de caución,

---

<sup>283</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, pág. 467.

ordene la anotación<sup>284</sup>. De hecho, así se motiva esta medida de forma expresa en el Preámbulo del RHU, cuando se dice que “la anotación preventiva en estos casos ha de estar rodeada de las necesarias cautelas a fin de evitar que la actuación pública se resintiere injustificadamente; por ello se establece en el Capítulo VIII el que los Tribunales deban exigir caución adecuada”.

El reverso de esta protección del promotor ante los recursos infundados que plasmados en el folio registral *disuadan* a los posibles compradores ha sido la indefensión de éstos ante la posterior sentencia desfavorable, derivada de un procedimiento del que desconocían su existencia en el momento de la adquisición. Esta situación ha sido abordada por la Ley 2/2011, de 4 de abril, de Cantabria, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística. De esta manera, se impone que “en los procesos en los que, siendo parte la Administración Autonómica, se enjuicien actos de naturaleza urbanística cuya anulación pudiera deparar perjuicios a terceros adquirentes de buena fe, el Servicio Jurídico de esta Administración solicitará al órgano judicial que se adopten medidas cautelares dirigidas a la publicidad, en el Registro de la Propiedad, de los recursos y demandas interpuestos”<sup>285</sup>.

Vemos muy conveniente la introducción en el Derecho valenciano de una previsión similar, que obligara también a los entes locales; pero la reforma debería ser más amplia, porque el legislador cántabro, por lógica, pasa por el respeto al artículo 67 RHU. En nuestra opinión, nunca debe de ocultarse a un comprador la existencia de un recurso contencioso-administrativo sobre una finca que va a adquirir, por muy infundado que en apariencia sea. Los eventuales daños al promotor por ciertas conductas temerarias deben resolverse por otros cauces procesales que no pasen por la ignorancia del comprador. De esta manera,

---

<sup>284</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, pág. 471, para quien la autoridad judicial puede señalar fianza o no hacerlo, según las circunstancias que concurran, en pág. 472; Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...* págs. 268 y sig.

<sup>285</sup> José María MENÉNDEZ ALONSO, *La responsabilidad en materia urbanística en Cantabria (Ley 2/2011)*, Práctica Urbanística, núm. 106, 2011, entiende que al ser un mandato dirigido únicamente al Servicio Jurídico de la Administración autonómica, hubiera sido más apropiado su ubicación dentro de su normativa de organización y funcionamiento.

propugnamos la reforma del artículo 67 RHU para contemplar *en todo caso* la anotación registral de la interposición de un recurso contencioso-administrativo.

### **5.5-La responsabilidad administrativa por el otorgamiento de licencias ilegales**

La legislación contempla la posibilidad de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados con la acción de otorgamiento de licencias -o en general, títulos habilitantes- ilegales. Es ésta una materia de competencia estatal, en la que no incide la legislación valenciana, según se expresa en el apartado II del Preámbulo a la LUV<sup>286</sup>. De acuerdo con el artículo 35.d) LS/08, darán lugar en todo caso a indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente, para cuya tramitación nos hemos de remitir a la regulación prevista en el Título X de la LRJ-PAC y en el reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo<sup>287</sup>. Vamos a

---

<sup>286</sup> “La ley, dejando a salvo las competencias estatales, no regula las valoraciones, las expropiaciones ni los supuestos indemnizatorios, por ser estas materias atribuidas en exclusiva al Estado y venir reguladas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones”. Lógicamente, la referencia a la LRSV hemos de entenderla hecha a la LS/08.

<sup>287</sup> Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración en estos supuestos, entre otros, Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de responsabilidad patrimonial de las entes locales*, 2007, págs. 2818 y sig; Ángela DE LA CRUZ MERA, *Artículos 29-35*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 974 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 35*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1373 y sig; José María MAGÁN PERALES-José Antonio MORENO MOLINA, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas...*, págs. 610 y sig.

El artículo 35.d) LS/08 especifica que en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia grave imputables al perjudicado. Sobre la introducción de la *exceptio doli* como causa de exención de la responsabilidad en el urbanismo a través de la reforma de 1975, Martín BASSOLS COMA, *El control de la legalidad urbanística...*, págs. 341 y sig. Asimismo, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 35*, en *Comentarios...*, II, págs. 1296 y sig, en págs. 1332 y sig.

En el supuesto de intervención concurrente de varias Administraciones, la jurisprudencia declara la responsabilidad solidaria entre ellas, a partir de la STS de 15 de noviembre de 1993, Sección 5ª, recurso 5403/1990. Véase Ángela DE LA CRUZ MERA, *Artículos 29-35*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, en págs. 960 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 35*, en *Comentarios...*, II, págs. 1311 y sig.

Dentro de la profundización en los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración en los últimos años, la sentencia del TSJ de Cantabria de 7 de noviembre de 2006, recurso 1044/2004, que admite los padecimientos psíquicos como daño moral ocasionado a

detenernos a continuación en un aspecto puntual cuya reforma en la legislación valenciana propugnamos. Como se ha insistido, la jurisprudencia entiende que la aparición de terceros adquirentes de buena fe no impide la anulación del título habilitante, ni la demolición de las obras, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que procedan por su otorgamiento viciado.

Este criterio de los tribunales ha sido objeto de una solvente y fundamentada crítica por REVUELTA PÉREZ y NARBÓN LAÍNEZ, donde lo confrontan con la doctrina del TEDH. En particular, hacen notar la contradicción con la doctrina de Estrasburgo en el hecho de que una vez anulada la licencia, y realizada la consiguiente demolición de la edificación, se posponga para un futuro incierto la indemnización por la responsabilidad administrativa derivada de esta actuación. Por este motivo, con acierto proponen la apertura de un incidente simultáneo a la declaración de demolición para fijar aquélla<sup>288</sup>.

El estado actual de la cuestión puede verse con claridad en la STS de 6 de junio de 2011, recurso 1380/2007, Sección 4ª, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por una anulación, que por remisión a otras anteriores dispuso que la reclamación era extemporánea por prematura al no haberse producido la demolición en el momento de la reclamación<sup>289</sup>.

---

compradores de viviendas demolidas por construirse en base a una licencia anulada con posterioridad.

<sup>288</sup> Inmaculada REVUELTA PÉREZ y Edilberto NARBÓN LAÍNEZ, *Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros de buena fe...*, pág. 1625 y sig, se ocupan de la significativa sentencia del TEDH de 22 de julio de 2008, caso Köktepe contra Turquía. Se condenó a este país por violación del derecho de propiedad por la privación de un bien de un particular por razones de dominio público. En el proceso judicial donde se decidió que el bien era de titularidad pública, que duró doce años, no se fijó la indemnización procedente, y se remitió a un nuevo procedimiento judicial para exigir la responsabilidad al Estado turco. Véase al respecto también la intervención de esta autora en la jornada *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, de la que fue moderador Tomás Ramón FERNÁNDEZ, y reproducida en el número 59 de 2011 de la revista *Registradores de España*.

<sup>289</sup> "...tal demolición no se ha llevado a cabo e incluso se están planteando soluciones alternativas al efecto, que en cualquier caso y aun cuando de momento no hayan prosperado, lo que es indiscutible es que la demolición no se ha materializado y por lo tanto el gasto en cuestión no se ha producido, por lo que no puede servir de fundamento a la reclamación formulada por el Ayuntamiento, que es libre de reclamar sucesivamente los gastos parciales que la ejecución le vayan suponiendo en lugar de atender al resultado final de la ejecución, pero que no puede fundar su reclamación en la exigencia de unos perjuicios o gastos posibles o eventuales que al no haberse materializado carecen de la condición de daño real y efectivo que resulta exigible para dar lugar a

Esta situación, que puede dar lugar a fuertes injusticias, ha sido abordada por el legislador cántabro en la Ley 2/2011, de 4 de abril. En tanto subsana las carencias actuales de las que se hacen eco estos autores y evita unas situaciones que sin exageración pueden calificarse en algunos casos de traumáticas, se propone su introducción en la legislación valenciana.

Según su Preámbulo, “se pretende incorporar a la legislación urbanística de Cantabria una previsión que...dentro del marco establecido por la legislación administrativa estatal, permita el abono de la indemnización con carácter previo al derribo efectivo de los inmuebles. Se trata así de evitar que a los propietarios afectados se les prive de sus inmuebles sin que por la Administración responsable del perjuicio se atiendan sus legítimas pretensiones de forma inmediata, dando una pronta respuesta a su petición resarcitoria, y evitando, al propio tiempo, que el perjudicado tenga que esperar a verse privado del inmueble, momento en el que se verifica realmente el daño, para incoar un largo proceso ante las administraciones primero, y eventualmente ante los tribunales, para conseguir ese resarcimiento patrimonial”.

La Ley 2/2011 de 4 de abril de Cantabria introduce una Disposición Adicional sexta en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo, por la que cuando una lesión de la que derive responsabilidad patrimonial se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se

---

la responsabilidad patrimonial que se reclama. Menos justificación tiene la genérica referencia al reintegro de todos los gastos necesarios que se le produzcan como consecuencia de la orden de demolición de lo construido, que además de no concretarse se refieren a eventuales daños que carecen igualmente del requisito de certeza y efectividad que permita tomarlos en consideración como fundamento de una reclamación de esta naturaleza" (fundamento de derecho sexto, último párrafo), lo mismo debemos decir ahora, en cuanto al daño emergente y el lucro cesante que se reclama con apoyo en la orden de demolición no constituye un daño efectivo hasta que dicha orden se lleve a efecto y los reclamantes de responsabilidad se vean obligados a abandonar sus propiedades...Cierto es que con la sola orden de demolición pueden derivarse daños reales y efectivos no encuadrables en el daño moral reconocido y del que más tarde nos ocuparemos, y valga a título de ejemplo los expresados por los recurrentes en el escrito de interposición (imposibilidad o dificultad de venta de los inmuebles afectados por la orden de demolición ya no solo por los adquirentes sino también por la promotora; imposibilidad o dificultad de que dichos inmuebles garanticen obligaciones; imposibilidad de ejecución derechos de mejora, de reforma, etc.), pero no es menos cierto que esos daños, precisamente por hipotéticos, en ningún momento acreditados, no pueden servir de apoyo para la reclamación extemporánea por prematura”

deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar.

Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado, para cuya efectividad fija unos plazos. Por ello, la Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial que tenga por objeto una lesión producida como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, deberá comunicar el inicio de la sustanciación de dicho expediente al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia. Además, manda al Gobierno de Cantabria a adoptar todas las medidas precisas para impedir que se produzcan situaciones de desamparo, como consecuencia de una sentencia que ordene la demolición de una vivienda que constituya el domicilio habitual de un propietario de buena fe, procurando los medios materiales para su realojo provisional inmediato y su traslado<sup>290</sup>.

## **6-COMUNICACIÓN PREVIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE Y RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA**

La transposición al Derecho español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, conocida como *Bolkestein*, ha dado lugar a nivel estatal a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior.

Ésta última ha añadido un artículo 71 bis a la LRJ-PAC, donde se regula la comunicación previa y la declaración responsable. La comunicación previa consiste en la aportación a la Administración de una serie de datos por el interesado –

---

<sup>290</sup> Sobre esta norma, José María MENÉNDEZ ALONSO, *La responsabilidad en materia urbanística en Cantabria (Ley 2/2011)*.

identificativos, en cualquier caso, y los demás que se requieran en el sector de que se trate como requisito previo para el ejercicio de la actividad (pudiendo fijar la norma sectorial un plazo mínimo de presentación antes del inicio de la actividad), mientras que la declaración responsable es un documento que puede requerirse tanto para el desempeño de una actividad como para el reconocimiento de un derecho (por lo que no siempre constituye una técnica de control *a posteriori* de actividades, a diferencia de la comunicación previa), mediante la cual el interesado manifiesta bajo su responsabilidad que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, de dispone de la documentación que así lo acredita y se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio<sup>291</sup>.

La Ley 17/2009 también modificó el artículo 84 LBRL, y dispuso que, entre otras, las Corporaciones Locales podrían intervenir la actividad de los ciudadanos a través de sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo; también, a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el 71 bis LRJ-PAC<sup>292</sup>.

La doctrina, por lo general, se ha mostrado poco dispuesta a entender el ámbito de la Directiva a las licencias de obra, ya que se dice en su propio texto que “la presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio,

---

<sup>291</sup> Blanca LOZANO CUTANDA, *Ley Ómnibus: una revolución en las técnicas de intervención administrativa (silencio positivo, declaración responsable y comunicación previa)*, Working paper IE Law School, 25 de marzo de 2010, pág. 13, [http://globalcampus.ie.edu/webes/servicios/descarga\\_sgd\\_intranet/envia\\_doc.asp?id=9163&nombre=AccesoDatosDocumentIE.Documento.pdf&clave=WPLS10-01](http://globalcampus.ie.edu/webes/servicios/descarga_sgd_intranet/envia_doc.asp?id=9163&nombre=AccesoDatosDocumentIE.Documento.pdf&clave=WPLS10-01).

Con carácter general en la Directiva, José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios*, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 2, 2010, págs. 115 y sig.

Muy crítico, Francisco LÓPEZ MENUDO, *Un golpe a la garantía del procedimiento administrativo común. El caso de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas*, en Francisco López Menudo (coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, 2011, págs. 745 y sig.

<sup>292</sup> Con el mismo propósito, mediante el Real Decreto 2009/2009 de 23 de diciembre se ha modificado el artículo 22 RSCL.



urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada”<sup>293</sup>

Con independencia de la Directiva, e incluso con anterioridad a la Ley 17/2009, diversos municipios habían introducido en sus ordenanzas la sustitución, para ciertas obras menores, de la licencia por la comunicación previa o la declaración responsable<sup>294</sup>. En la Comunidad Valenciana, algunos Ayuntamientos habían recogido esta posibilidad sobre la base del artículo 492 ROGTU que permite la instauración en determinados casos, mediante instrumento de planeamiento general u Ordenanza, de un procedimiento abreviado para el otorgamiento de licencia, en obras que deban ser consideradas menores por razón de su sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> De esta opinión, Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *La incidencia de la directiva de servicios 2006/123/CE en el urbanismo*, en la Revista de Estudios Locales-CUNAL, 2009, núm. 122, dedicado en exclusiva a la transposición de esta norma comunitaria; del mismo autor, *La Directiva 2006/123/CE de servicios en el régimen local valenciano*, en Javier GIEURE LE CARESSANT (coordinador), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, págs. 655 y sig.

<sup>294</sup> Para un completo análisis de la paulatina introducción de la comunicación previa y la declaración responsable en materia de obras, Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *La incidencia de la transposición de la Directiva de servicios en el régimen de las licencias urbanísticas*, RDUMA, núm. 267, 2011, págs. 85 y sig. No obstante, en atención de la idea de que se acaba de apuntar de la no aplicación de la Directiva al urbanismo –al menos, como transposición *strictu sensu* de Derecho comunitario-, en nuestra opinión, debería matizarse el título del artículo.

<sup>295</sup> En este sentido, puede verse en el *Boletín Oficial de la Provincia de Valencia* de 13 de febrero de 2009 la Ordenanza del Ayuntamiento de Valencia reguladora de las licencias de obras menores y de los elementos auxiliares de obras.

En el ámbito urbanístico, Andrés BOIX PALOP, *La discutible necesidad de la licencia de obras menores*, en José María BAÑO LEÓN-Juan CLIMENT BARBERÁ (editores), *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José María Boquera Oliver*, 2002, págs. 1327 y sig; Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor. Manual de consulta práctico para juristas y técnicos*, 2009, págs. 367 y sig; Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *El control municipal de los actos de uso del suelo y edificación a través de la figura de la comunicación previa como alternativa a la licencia urbanística. Análisis de la regulación legal y municipal y de la aplicación judicial*, RDUMA, núm. 242, 2008, págs. 13 y sig; Javier DOMPER FERRANDO, *Licencias urbanísticas*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II... págs. 1073 y sig; Ana María NIETO-GUERRERO LOZANO, *Licencia urbanística y comunicación previa de obras*, 2007.

Sobre el artículo 492 ROGTU, Francisco A. CHOLBI CACHÁ-Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento...*, págs. 239 y sig.

Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *La Directiva 2006/123/CE de servicios en el régimen local valenciano*, en Javier GIEURE LE CARESSANT (coordinador), *Comentarios a la Ley de*

Un soporte más firme a estas actuaciones se dio con la Disposición Adicional décima de la LUV, añadida por la Ley 12/2010 de 21 de julio, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo, que permitía a los Ayuntamientos, mediante ordenanza municipal, regular los requisitos y condiciones que permitan la ejecución de obras de mera reforma de edificios, construcciones e instalaciones mediante declaración responsable, conforme al artículo 71 bis de la LRJ-PAC<sup>296</sup>. Con ello venía a plasmar en el Derecho valenciano una tendencia ya materializada en otros ordenamientos, como es el caso del artículo 179.5 del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005 de 26 de julio, quien también faculta a las ordenanzas implantar la comunicación previa, en función de la entidad de las obras o actuaciones a realizar.

Esta Disposición Adicional décima ha sido modificada de nuevo por el Decreto-Ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Comunitat Valenciana. Así como la Ley 12/2010 condicionaba la implantación de la declaración responsable a su introducción mediante ordenanza municipal, el Decreto-Ley la impone *ipso iure*, sin perjuicio de que los Ayuntamientos puedan completar su regulación a través de ellas; además, especifica con precisión los supuestos concretos de actuaciones urbanísticas a las que se aplica. Además, este mismo Decreto-Ley modifica algunos aspectos de la normativa autonómica en materia de actividades, en concreto la LPCC y la Ley 14/2010 de 3 de diciembre de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, y concatena las autorizaciones que contemplan y su nueva regulación con la declaración responsable a que hace referencia la Disposición Adicional décima.

Al igual que en la Ley 12/2010, el Decreto-Ley indica que la declaración responsable efectuada en los términos previstos en esta disposición y de

---

*Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, págs. 655 y sig, se describe la aplicación de la comunicación previa a través de ordenanza en algunos municipios de la Comunidad Valenciana.

<sup>296</sup> Francisco A. CHOLBI CACHÁ, *El régimen de comunicación previa...*, págs. 75 y sig, se ocupa de la Ley 12/2010 en las págs. 96 y 97.

conformidad con la ordenanza municipal, surtirá todos los efectos que la normativa aplicable atribuye a la concesión de la licencia municipal. Además, es de resaltar que éste incide en los mecanismos de represión de la actuación ilícita en esta materia, ya que su Disposición Adicional única establece de forma expresa que “las referencias contenidas en los Capítulos II y III del Título IV de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, a la licencia urbanística se entienden hechas también a la declaración responsable cuando ésta sustituya a la primera en los casos dispuestos en la disposición adicional décima de esa Ley”. Como se ha reiterado en estas páginas, los Capítulos se ocupan, respectivamente, de la restauración de la legalidad y de las infracciones y sanciones urbanísticas.

La nueva redacción de la Disposición Adicional décima contempla la represión del infractor. Así, su apartado quinto dispone que “la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, o la no presentación ante la administración competente de ésta, determinará la imposibilidad de iniciar las obras o de realizar los actos correspondientes desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar. La resolución administrativa que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de *restituir la situación jurídica* al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente; todo ello sin perjuicio de la tramitación, en su caso, del procedimiento sancionador correspondiente”.

Hubiera sido muy conveniente que el legislador se hubiera detenido en este punto y hubiera tratado con más sosiego el régimen represor del ilícito urbanístico cuando tenga la especialidad de derivar de una declaración responsable, y no hacer una remisión *in totum* a la regulación anterior, mediante la Disposición Adicional única del Decreto-Ley. Su parquedad nos obliga a hilvanar la contestación a una serie de cuestiones que se le plantean, a veces, con cierta confusión, y que hubiera sido más conveniente dejar resueltas en el propio texto legal.

Por lógica, la restitución a la situación anterior –es decir, la restauración de la legalidad- a que se refiere el apartado quinto antes citado no tendrá sentido si

las actuaciones realizadas son lícitas pero exceden del ámbito acotado a la declaración responsable. No se contempla en el apartado quinto de la Disposición Adicional décima el requerimiento del título habilitante que proceda en los términos del artículo 223 LUV –por lo general, una licencia por obras que abarcan más de lo previsto en la declaración-, sino por el contrario impone la “obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente”. En nuestra opinión, siguiendo el razonamiento sobre el derecho del interesado a instar la legalización de las actuaciones, según hemos dicho en el apartado 2.4.1 de este capítulo, así como por la propia remisión de la Disposición Adicional única del Decreto-Ley, debe realizarse también en estos casos el trámite de legalización a que se refiere el artículo 233 LUV.

Cabe también plantearse si es posible la revisión de oficio de las declaraciones responsables, a semejanza de lo estudiado en el apartado 5 de este capítulo para las licencias, las cuales se consideran unánimemente actos declarativos de derecho, y de ahí la aplicación del régimen revisor contemplado para los mismos en los artículos 102 y siguientes de la LRJ-PAC; en cambio, en la materia que ahora nos ocupa, el criterio ha de ser otro. En palabras de LÓPEZ MENUDO, las declaraciones responsables y las comunicaciones previas son actos del interesado, pero no solicitudes. La Administración, si está conforme con lo comunicado por el interesado, no debe resolver expresamente. En tal hipótesis, no pesa sobre la Administración el deber de resolver, sino el de no resolver. Por consiguiente, nunca cabrá la revisión de oficio, por motivos de legalidad, de una situación jurídica favorable, sencillamente porque no hay acto administrativo declarativo de derechos. Aquí toda ilegalidad se reconduce a la resolución por incumplimiento del interesado. Si la Administración no está conforme sí habrá de emitir un acto negativo, ya sea una *intimación* para que el interesado no dé comienzo a la actividad, ya sea una *orden* de paralización o cese si la actividad ya está en marcha; tales actos administrativos seguirán el régimen de los actos

desfavorables o no declarativos de derechos<sup>297</sup>.

## **7-LA EXACCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS EN LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS SIN TÍTULO HABILITANTE**

El artículo 100.1 LHL configura el ICIO como un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición. Surge la cuestión del sometimiento al ICIO de las obras no legalizables y por tanto sujetas a demolición, en tanto los artículos 191 LUV y 465 ROGTU someten a licencia los actos de uso, transformación y edificación del suelo, subsuelo y vuelo, en una exhaustiva enumeración que viene a sustituir a la contenida con anterioridad en el artículo 242 LS/92<sup>298</sup>.

Debemos fijarnos de una parte en aquellos supuestos en que se produce la anulación del título habilitante de las obras concedida, y por tanto la liquidación del ICIO que le acompañaba. Por este motivo, ORÓN MORATAL prevé la posibilidad de aplicar al caso que nos ocupa la doctrina derivada del artículo 57.1 del Texto Refundido de la Ley del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993 de 24 de septiembre, por el que cuando se declare la nulidad de un acto, el contribuyente tendrá derecho a la devolución de lo que satisfizo por cuota de

---

<sup>297</sup> Francisco LÓPEZ MENUDO, *Un golpe a la garantía del procedimiento administrativo común. El caso de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas*, pág. 761; en contra, Joaquín MESEGUER YEBRA, *Declaraciones responsables y desarrollo de su régimen jurídico en la normativa sectorial; en especial, su naturaleza y extensión de la eficacia*, Revista CEMCI, núm. 10, 2011.

<sup>298</sup> Sobre la sujeción de la comunicación previa al ICIO, cuestión objeto de debate, entre otros, a favor, Teresa CALVO SALES, *El impuesto de construcciones, instalaciones y obras*, 2007, para quien los procedimientos de este tipo no dejan de ser un control de legalidad municipal, es decir, una licencia, aunque su tramitación se lleve a cabo de forma más sencilla; en contra, José Gerardo GÓMER MELERO, *Los actos de edificación y uso del suelo sujetos a comunicación previa. Un ejemplo: la regulación urbanística de Castilla-La Mancha*, EC, núm. 12, 2007, págs. 2057 y sig.

Tesoro, siempre que no le hubiera producido efectos lucrativos y que reclame la devolución en el plazo de prescripción<sup>299</sup>.

Cuestión distinta, y de la que nos ocuparemos a continuación, será la de aquellos supuestos en que la edificación se ha realizado sin título habilitante ni por consiguiente ha venido acompañada de ninguna liquidación, la cual por lógica no puede ser anulada.

No han existido demasiadas dudas sobre la improcedencia en estos casos de la exacción de tasa por tramitación de licencia de obras, ya que por definición aquí nos hallamos ante actuaciones no amparadas por ella, ya sea por no estar ésta concedida o por no ajustarse su actuación a los términos de la misma.

En tanto la normativa urbanística somete a licencia las construcciones, una parte de la doctrina ha interpretado que éstas deben considerarse siempre sujetas, con independencia de que con posterioridad por la Administración se ordene su demolición o que ésta se lleve de manera efectiva a cabo; otro sector ha objetado que en caso de demolición desaparece la riqueza gravable, por lo que no puede considerarse que exista hecho imponible. Podemos concretar, en esencia, dos posturas contrapuestas.

De una parte, los que mantienen que el ICIO pretende gravar una manifestación de riqueza revelada por el acto de construcción y, consecuentemente, si esta manifestación de riqueza desaparece porque dicho acto de construcción debe eliminarse, también habrá de entender que el hecho imponible del ICO no se ha realizado, y, por ende, no procederá su exacción. Así, aun sin hacer referencia expresa a la tributación de obras ilegales, la STS de 27 de noviembre de 1997, recurso de casación en interés de ley 7950/1996, mantiene que el ICIO tiene por objeto una manifestación indirecta de capacidad económica dado que lo que grava no es la renta o patrimonio directa o inmediatamente considerados, sino la utilización o inversión que el sujeto pasivo realiza de su riqueza.

---

<sup>299</sup> Germán ORÓN MORATAL, *El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y su interpretación jurisprudencial*, Revista de Hacienda Local, Vol XXV, núm. 74, 1995, págs 329 y sig.

Otros entienden, por el contrario, que siempre se produce la sujeción a gravamen de las obras demolidas por ilegales, ya que en caso contrario los que construyeran de forma ilegal, si no estuvieran obligados por ICIO, tendrían unos beneficios vedados para los que edificaran ateniéndose a la legalidad. Además, en el supuesto de que la Administración no ejerza sus potestades de restauración de la legalidad durante el plazo marcado, se provocaría el absurdo de que una obra ilegalizable que no va a ser demolida por la falta de actuación de la Administración, no habría cobrado el ICIO y en cambio sí la legal es decir, con la consecuencia de un mejor trato a quien actúa al margen de la ley<sup>300</sup>.

En este último sentido se pronuncian diversos TSJ, como el de Andalucía (Sevilla) en sentencia de 5 de mayo de 1998, recurso 1834/1995, quien mantiene que la simple realización de una obra, sea ésta o no amparada por licencia y sea o no posible desde el punto de vista urbanístico, determina el gravamen, con absoluta independencia de la legalidad de la obra. De la misma manera, la del TSJ de Castilla la Mancha de 12 de junio de 2006, Sección 1ª, recurso de apelación 105/2005, la del TSJ de Cataluña de 2 de enero de 2004, Sección 3ª, recurso de apelación 247/2003 y las sentencias del TSJ de Murcia de 12 y 18 de diciembre de 1996, ambos de la Sección 2ª, recursos 155 y 765/1995.

De igual manera se manifestó la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Locales del Ministerio de Economía y Hacienda en 12 de noviembre de 1999 a la consulta sobre la exigencia del ICIO a viviendas construidas al margen de la legalidad urbanística, cuando su construcción no hubieran contado con la oportuna licencia de obras. Mantuvo la procedencia de la exacción porque para la construcción de las edificaciones al margen de la normativa urbanística hubiese sido preceptiva la obtención de la correspondiente licencia urbanística y se habría devengado el ICIO en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra con independencia de que dicha licencia se hubiese obtenido o no, o incluso en el caso de que ni siquiera se hubiese solicitado.

Al contrario de los supuestos anteriores, el TSJCV en las sentencias de 3 de

---

<sup>300</sup> Teresa CALVO SALES, *El impuesto de construcciones, instalaciones y obras*, págs 124 y sig Antonio QUIROS ROLDÁN y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y la tasa por licencia de obras*, 1995, págs. 267 y sig.

abril de 1998, recurso 582/1995, reiterada por la de 4 de mayo del mismo año, ambos de la Sección 1ª y una anterior de 2 de mayo de 1994, de forma tajante consideran no procedente el cobro del ICIO cuando la construcción realizada sin licencia no tiene viabilidad urbanística y ha de ser objeto de demolición. Es decir, se grava una construcción cuando ésta tiene viabilidad jurídica, haya obtenido o no licencia, pero nunca cuando su destino es ser demolida, sin que valgan situaciones intermedias contrarias al ordenamiento jurídico tales como permitir la subsistencia de una obra ilegalizable previo pago del ICIO y de la sanción urbanística correspondiente. No se puede gravar lo que no debe existir<sup>301</sup>.

Para profundizar en los fundamentos de la disputa hemos de remitirnos al específico tema de la tributación de las actividades ilícitas. SOLER ROCH, analizando la doctrina italiana derivada del proceso *mani pulite*, mantiene que bajo ciertas condiciones las actividades ilícitas pueden ser objeto de gravamen; pero aclara que si los efectos de las obligaciones resultantes de la exigencia de responsabilidad civil dimanante del ilícito -y los efectos de la demolición de edificación ilegal, añadiríamos en nuestro caso- impiden o enervan totalmente el enriquecimiento del sujeto, no puede surgir la obligación tributaria. Según indica, hay unanimidad doctrinal en contrastar los efectos del ilícito con la efectiva producción de riqueza, de manera que no procede la imposición si la capacidad contributiva queda enervada por efecto de las medidas pecuniarias resultantes

---

<sup>301</sup> No obstante, en la propia Comunidad Valenciana el criterio no es uniforme. El JCA número 6 de Valencia, en la sentencia 227/2008 de 4 de abril de 2008, que por razón de la cuantía no es susceptible de apelación, ha mantenido la postura opuesta. Son interesantes, aunque no se compartan, los razonamientos de esta sentencia, porque vienen a condensar los criterios favorables a la exacción emanados en los últimos años. Mantiene que la capacidad económica gravada por el ICIO es la realización de un acto de consumo específico consistente en la realización de instalaciones, construcciones y obras que precisen licencia municipal, con independencia de que se haya obtenido o no dicha licencia, y en este último supuesto porque no se haya pedido o porque solicitada aquella fuera denegada por la Administración. En este caso la obra ha finalizado y por tanto el sujeto pasivo ha realizado el hecho imponible siendo ajeno al devengo del tributo la futura suerte que pueda correr dicha construcción, máxime cuando no se había probado que se hubiera procedido al derribo de la construcción sino únicamente que se había iniciado procedimiento sancionador (no de restauración de la legalidad urbanística) por haber realizado una obra en una parcela rústica. Mantiene que no puede merecer mejor trato quienes realizan una obra sin contar con licencia, sea o no legalizable la obra y si bien doctrina y jurisprudencia se halla dividida en esta controversia, en aplicación del principio de igualdad y de legalidad confirma la liquidación.



del proceso penal -y del acto administrativo de demolición de edificación ilegal, añadiríamos de nuevo<sup>302</sup>.

Con todo lo anterior, y siguiendo la STS antes citada de 27 de noviembre de 1997, según la cual aquello que se grava no es la manifestación la riqueza sino su aplicación a la edificación, se constata la carencia de sentido de gravar una obra que va a ser demolida, una manifestación de riqueza que va a desaparecer. El argumentar, como se hace para justificar la exacción, que por lo común la obra no va a ser demolida y que ello implica dejar en peor lugar a aquellos que sí han actuado de forma correcta no puede servir para subvertir la naturaleza de un tributo, cuando esta inactividad administrativa puede dar lugar incluso a responsabilidad penal de aquellos los implicados.

Cuestión distinta, en palabras de SIMÓN ACOSTA es el caso de que la edificación ilegal no pueda ser demolida, por haber caducado el plazo de ejercicio de restauración de la legalidad urbanística<sup>303</sup>. Debe admitirse sólo en estos supuestos el gravamen del ICIO, ya que si bien con serias limitaciones de las que nos ocupamos en el capítulo V, la edificación se mantiene en pie y de hecho se produce una aplicación de la riqueza a la edificación.

No obstante, esta última postura, de otra la más lógica según lo indicado hasta estos momentos, conlleva algunos aspectos a considerar sobre su aplicación efectiva. En primer lugar, si la actuación se ha producido sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos rotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano o sobre suelo no urbanizable protegido, nunca prescribe el ejercicio de restauración de la legalidad urbanística según el artículo 224.4 LUV, de manera que no procede en ningún caso la exacción del ICIO.

En el resto de supuestos, el plazo de ejercicio de la acción de restauración de la legalidad es de cuatro años desde la total terminación de las obras, de

---

<sup>302</sup> María Teresa SOLER ROCH, *La tributación de las actividades ilícitas*, Revista Cívitas de Derecho Financiero, núm. 85, 1995, págs 9 y sig.

<sup>303</sup> Eugenio SIMÓN ACOSTA, *El impuesto de construcciones, instalaciones y obras*, Revista de Hacienda Autónoma y Local, núm. 57, 1989, pág. 365 y sig,

conformidad con el artículo 224.1 LUV; en otros territorios, además los plazos y supuestos son distintos, según se ha visto en el apartado 2.8.3. Concatenemos estos datos con que el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación prescribe a los cuatro años, según el artículo 66.a) LGT. Para el caso concreto del ICIO, la STS de 14 de septiembre de 2005, Sección 2ª, en el recurso de casación en interés de la ley número 18/2004, fijó como doctrina legal que el plazo de prescripción del derecho de la Administración a practicar la respectiva liquidación definitiva por el ICIO debe computarse no desde el inicio de la obra, sino cuando ésta ya haya finalizado, a la vista de las construcciones, instalaciones y obras efectivamente realizadas y del coste real de las mismas<sup>304</sup>.

Por consiguiente, de seguir el criterio de que sólo procede la liquidación del ICIO ante una obra ilegal sin licencia cuando no sea posible su demolición, como regla general, nos encontraríamos en la paradoja que en el momento en que no procediera esta restauración, en la práctica con probabilidad habría prescrito el derecho a liquidar.

Podría aventurarse la hipótesis de que el derecho de la Administración a realizar la liquidación nazca *a partir del momento en que no proceda la adopción de acuerdo de restauración de la legalidad*, y de que sea éste el momento inicial del cómputo del plazo de prescripción, pero esta interpretación excede del propio tenor literal del artículo 102.4 LHL, para el que el ICIO se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra, aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia. Por tanto, es conveniente la modificación de este precepto, para otorgar una apoyadura firme a la exacción de este tributo en el concreto supuesto de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante sobre las que no procede la restauración de la legalidad.

---

<sup>304</sup> Véase Teresa CALVO SALES, *Cómputo del plazo de prescripción en el ICIO. Análisis de la sentencia del TS de 14 de septiembre de 2005(casación en interés de ley)*, EC, núm. 1, 2006, págs 86 y sig; sobre esta cuestión, antes de la sentencia de casación en interés de ley, Germán ORÓN MORATAL, *El impuesto...*, págs 338 y sig.

## **CAPÍTULO III**

### **LAS INFRACCIONES Y SANCIONES URBANÍSTICAS EN LA LEGISLACIÓN VALENCIANA**



## 1-LA INFRACCIÓN URBANÍSTICA

### 1.1-Concepto

Las infracciones urbanísticas se han definido por los artículos 225 LS/76 y 53 RDU como las acciones u omisiones que vulneren las prescripciones contenidas en la legislación y el planeamiento urbanístico<sup>305</sup>. En la actualidad, dentro del ámbito de la Comunidad Valenciana, el 232.1 LUV las contempla como las acciones y omisiones tipificadas y sancionadas en la propia Ley.

Más allá de esta referencia genérica, no obstante, tanto en uno como en otro caso, la concreta infracción punible se circunscribe a aquellas conductas tipificadas en cada supuesto en particular, y por tanto sancionables, en los términos del RDU y la LUV, respectivamente; en cambio, las demás actuaciones que vulneren el ordenamiento urbanístico no serán objeto de sanción, aun cuando constituirán, por supuesto, una irregularidad de la que se puede derivar, entre otras consecuencias, la restauración de la legalidad<sup>306</sup>.

Como se tendrá ocasión de ver en este capítulo, no es la LUV la única norma que se ocupa de tipificar las infracciones urbanísticas en la legislación valenciana. Hubiera sido preferible que se recogiera en un *corpus* unitario todo el sistema sancionador, en lugar de mantener, a veces de manera discordante, conductas

---

<sup>305</sup> En general, sobre las infracciones urbanísticas, José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Las infracciones urbanísticas*, 1995; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 531 y sig; Juan Antonio BOLEA FORADADA, *La infracción de las normas de construcción y urbanismo*, RDUMA, núm. 23, 1971, págs. 57 y sig; Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Derecho urbanístico sancionador*, 2004, pág. 53 y sig; Alejandro HUERGO LORA, *Sanciones urbanísticas*, RUE, núm. 19, 2009, págs. 31 y sig; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual...*, págs. 248 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO-José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 313 y sig; Joaquín LLIDÓ SILVESTRE, *Algunas notas sobre el régimen jurídico de las infracciones urbanísticas*, EC, núm. 6, 1995, págs. 799 y sig; José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Régimen de las infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina urbanística*, RDUMA, núm. 62, 1979, págs. 73 y sig; Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, págs. 130 y sig; Antonio T. VERDÚ MIRA, *El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos (legislación estatal y autonómica)*, 1993.

<sup>306</sup> Antonio T. VERDÚ MIRA, *El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos (legislación estatal y autonómica)*, pág. 46.

perseguidos en otras normas<sup>307</sup>. Entre ellas, en especial, se debió derogar de forma explícita la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92, ya que su pervivencia tras la LUV suscita demasiados problemas interpretativos.

Aun cuando se trate de Derecho supletorio, de forma tajante debe rechazarse la pervivencia de las infracciones y sanciones previstas en el RDU, en aquellas actuaciones no contempladas como infracciones en la LUV pero sí en aquél. En contra de esta idea podría aducirse que si el legislador hubiera querido inaplicar el Derecho estatal supletorio, podría haberse manifestado en ese sentido de forma expresa, como hace la Disposición Final cuarta de la LPCC, al inaplicar en el territorio valenciano el Título II del RAM.

A pesar de esta previsión un tanto singular de la LPCC, y a que la LUV no contenga un precepto semejante, no debe considerarse posible que puedan recuperarse infracciones del RDU, ya que este argumento conllevaría aceptar que la ley autonómica no pudiera declarar una actuación como no perseguible ni ponderar su punición, cuando la misma estuviera recogida como infracción en el RDU. De hecho, éste es el criterio seguido por la sentencia del TSJCV de 15 de octubre de 2001, Sección 2ª, recurso 52/2001, cuyo fundamento último es la competencia exclusiva de la Generalitat en la materia<sup>308</sup>; de la misma opinión, la STC 15/1989 de 26 de enero entiende la legislación supletoria “desprovista de eficacia directa en aquellos ámbitos territoriales en los que las correspondientes Comunidades Autónomas hubieran ejercitado las competencias legislativas”<sup>309</sup>.

Se trae esto último a colación para incidir en la carencia en la LUV de una previsión similar a la contemplada en el artículo 88.3 RDU, que persigue a

---

<sup>307</sup> Sobre las infracciones y sanciones urbanísticas previstas en la LUV, Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1549 y sig; Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 213 y sig.

<sup>308</sup> “...la norma sancionadora aplicada se ajusta formal y materialmente a las competencias que ostenta la Comunidad Valenciana, sin que quepa acudir a la norma estatal más que en los supuestos de ausencia de norma autonómica, pero no cuando tal norma existe y es diferente de la regulación del Estado”

<sup>309</sup> Sobre esta STC, Fernando LUQUE REGUEIRO, *Las cláusulas residual, de prevalencia y de supletoriedad en el derecho estatal sobre el autonómico*, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 15, 2003.

aquellos que vulneren las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas o que causen un perjuicio o pongan en situación de riesgo la normalidad del uso de edificación, construcción, instalación o servicio a la salud de los usuarios. Este precepto, no siempre de manera pacífica, era utilizado por la Administración para perseguir el incumplimiento de las órdenes de ejecución de los artículos 181 LS/76 y 10 RDU, hoy previstas en el 212 LUV y 498 a 502 ROGTU<sup>310</sup>. La conducta no es hoy punible desde el régimen sancionador en la Comunidad Valenciana, ya que si bien el artículo 502.3 ROGTU habla de las sanciones que se impongan por las infracciones urbanísticas derivadas del incumplimiento de las órdenes de ejecución, no se encuentra la conducta tipificada. Podía encontrarse otra referencia fallida en el artículo 3.5 del Reglamento de rehabilitación de edificios y viviendas, aprobado por Decreto 76/2007 de 18 de mayo, del Consell, en este aspecto derogado por el Decreto 1889/209 de 23 de octubre. Según aquél, las reedificaciones o restituciones totales o parciales de edificios no podían calificarse como actuaciones protegibles cuando se hubiera incoado expediente sancionador por incumplimiento de órdenes de ejecución relativo a obras de conservación o de ejecución, o hubiera transcurrido el plazo para dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Se ha mantenido por algún autor la posibilidad de que, fuera del ámbito urbanístico, se estudie si ante el incumplimiento de las ordenes de ejecución quepa imponer al responsable una multa por infracción de Ordenanza, en los términos del artículo 59 del TRL y, más reciente, la Disposición adicional única de la Ley 11/1999 de 21 de abril<sup>311</sup>. En nuestra opinión, ello no es posible, ya que tales previsiones han de ceder ante la nueva regulación del Título XI de la LBRL –de nuevo, un legislador perezoso para derogar las normas inaplicables–, el cual acota la tipificación de las infracciones por los entes locales sólo a unas determinadas materias.

---

<sup>310</sup> Sobre las dudas en cuanto a su aplicación, Fernando RODRIGO MORENO, *Sanción por incumplimiento de órdenes de ejecución*, RDUMA, núm. 83, 1983, págs. 91 y sig.

<sup>311</sup> Jordi ABEL FABRÉ, *Ley de suelo...*, II, págs 829.

## 1.2-Clasificación de las infracciones

La LUV diferencia entre una *parte general* (arts. 232 a 246), donde contempla cuestiones genéricas en relación con las infracciones urbanísticas, y una *parte especial* en la que se realiza una tipificación concreta de éstas y sus sanciones (arts. 247 a 252)<sup>312</sup>. En ésta última, el 233 LUV clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, a diferencia del RDU, que sólo distingue entre infracciones leves y graves.

Así, son infracciones muy graves las acciones y omisiones tipificadas en la LUV que constituyan incumplimiento de las normas urbanísticas relativas al uso del suelo y construcción que afecten a zonas verdes, espacios libres, dotaciones, equipamientos o al suelo no urbanizable protegido, así como las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable (art. 233.2 LUV).

Se consideran graves las acciones y omisiones tipificadas en la LUV que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, aprovechamiento urbanístico, edificabilidad, uso del suelo, altura, volumen, situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, o la de edificación de éstas en exceso del aprovechamiento subjetivo sin haber cumplido las condiciones de gestión urbanística exigibles. Asimismo, el incumplimiento por el urbanizador de los compromisos asumidos con la administración o los propietarios, salvo el de los plazos no superior a un tercio de los mismos (art. 233.3 LUV).

Por último, son leves las tipificadas en la LUV que no tengan carácter de graves o muy graves y, en todo caso, la ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia y orden de ejecución cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico (art. 233.4 LUV).

Según se ha indicado en el apartado anterior, el texto legal es explícito en evitar toda remisión global que tipifique como infracción *cualquier* vulneración de la legislación urbanística, con el fin de cumplir el principio de legalidad en materia

---

<sup>312</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 214.



sancionadora, que exige una previa delimitación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley<sup>313</sup>.

Se comprueba que el artículo 233 LUV sigue la estela del 54 RDU, que tras definir las infracciones leves y graves deja la concreta tipificación a los artículos 66 a 89 RDU<sup>314</sup>; así, de la misma manera, tras una plasmación *general* de las infracciones leves, graves y muy graves en el artículo 233 LUV, se deja su concreción *especial* a los artículos 247 a 252 LUV. A nuestro juicio, esta distinción entre una descripción genérica de las infracciones y una posterior tipificación es innecesaria en la actualidad, y está mantenida en los textos legales sólo por cierta inercia histórica, porque por lógica ha de ser la específica descripción del tipo la que delimite sus precisos contornos, así como su gravedad. A ésta última nos hemos de dirigir para discernir la punibilidad de la conducta. La enunciación genérica únicamente va a servir, según el caso, para aclarar o enturbiar la correcta definición de la infracción. Esta distinción pudo tener su razón de ser en el pasado, antes de la CE, cuando la LS/76 se limitaba a enumerar unos principios generales pero dejaba su concreción a un posterior desarrollo reglamentario; hoy, al englobar ambos extremos en un mismo texto, es cuanto menos innecesaria.

Por lo demás, el principio de tipicidad no impide que algunos de los elementos de los tipos o supuestos legales se integren en normas reglamentarias. En este campo, nada parece oponerse al juego limitado de las remisiones normativas, de modo que -sin perjuicio de que la norma legal cumpla la función de la tipificación de las conductas sancionables- algunos de aquéllos puedan integrarse en la concurrencia de otra norma de rango jerárquico inferior. Esta precisión es importante en el Derecho urbanístico, cuya propia estructura

---

<sup>313</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 215.

<sup>314</sup> La vigencia del cuadro de infracciones y sanciones del RDU, de carácter reglamentario, tras la entrada en vigor de la CE sólo fue posible por la irretroactividad del sistema constitucional de fuentes, ya que el artículo 25 de ésta impone el principio de legalidad en la tipificación de aquéllas y el RDU es un reglamento. Véase Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, pág. 131 y sig; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 531. Sobre el principio de legalidad en el ámbito sancionador, entre otros, Miriam CUETO PÉREZ, *Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas*, Documentación Administrativa, núm. 280, 2008, págs. 95 y sig; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, págs. 201 y sig.

descansa en una amplia remisión al planeamiento, integrado por normas de rango reglamentario, ya que su objeto –la ordenación del territorio, de características diversas– no permite, por su propia naturaleza, una regulación sustantiva acabada y completa de las conductas en el nivel legal<sup>315</sup>.

### **1.3-La tipificación de infracciones y sanciones urbanísticas a través de ordenanzas municipales**

De manera a nuestro juicio errónea, algunos Ayuntamientos han emprendido la tarea de tipificar nuevas infracciones a través de las ordenanzas municipales. Esta postura no es conforme con el papel reservado a esta figura en el Derecho urbanístico español, ni con el actual en la Comunidad Valenciana; tampoco, con el alcance de esta potestad dado a los municipios en el Título XI de la LBRL.

En siglos pasados y hasta épocas recientes, todos los preceptos y reglas urbanísticas y de construcción se reunían en las ordenanzas municipales. Los planos, que aparecen ya en forma de proyectos de ensanche y de reforma interior desde la mitad del siglo XIX, son exclusivamente proyectos constructivos en sus dos aspectos de red viaria y de servicios sanitarios, pero no contienen normas preceptivas aplicables a los administrados, los cuales sólo en las ordenanzas encuentran limitada y regulada su actividad constructiva. Así, el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 10 de julio de 1924 se remite a las ordenanzas en cuanto a las condiciones higiénicas mínimas (artículo 61), las reglas sobre establecimientos insalubres, incómodos y peligrosos (artículo 62) y las de construcción en general, aspectos en los que entran todas las limitaciones de volumen, zonificación, uso y destino de los predios, etc., que son propias de la ordenación urbanística<sup>316</sup>.

Si bien el Derecho urbanístico comienza en España, a semejanza de la generalidad de países, como una materia exclusivamente municipal, y como tal

---

<sup>315</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, pág. 125.

<sup>316</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dictamen sobre la legalidad de Ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación*, RAP, 1966, núm. 50, págs 309 y sig, en pág. 314.

regulada a través de ordenanzas, a finales del siglo XIX e inicios del XX es objeto de una progresiva estatalización. El análisis del Derecho positivo de la época permite apreciar la progresiva formación de una normativa de origen estatal sobre las cuestiones más características del contenido típico de la policía urbana e incluso la formación de un incipiente aparato administrativo estatal<sup>317</sup>. Un ejemplo de ello fueron, entre otras, las Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios, aprobadas por Real Decreto de 3 de enero de 1923; pero la fuerza atractiva de las tradicionales ordenanzas municipales es tal que estas normas estatales vienen a recogerse en los textos locales. La ordenanza sigue resumiendo, por tanto, la totalidad de los contenidos preceptivos del Derecho urbanístico aplicable a los particulares, aunque parte de su contenido deba ya recogerlo de normas estatales.

La situación cambia a partir de la LS/56, que por primera vez confía la ordenación urbanística a los planes generales de ordenación. En ella, se configura de forma definitiva el plan como base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Se supera su configuración como simple proyecto constructivo para pasar a ser instrumento normativo que domina la totalidad de la actividad urbanística. Esta prevalencia decidida del plan no pudo hacerse sino a costa del papel preponderante desempeñado hasta ese momento por las ordenanzas municipales de edificación. Por tanto, hubo una sustitución de una por otro en cuanto a elemento normativo principal.

A su vez, ello tuvo la consecuencia de que la competencia para establecer esta regulación pasó de ser estrictamente municipal, aun con diversos sistemas de fiscalización -no sólo de legalidad- por parte del Estado, a residenciar su decisión última en éste, a quien correspondía, a través de diversos órganos, la aprobación definitiva del plan. De otra, con la LS/56 se creó por primera vez un marco completo de derechos y obligaciones de aplicación a todo el país, como culminación del proceso de estatalización de normas.

Tras todo lo anterior, la doctrina analizó qué campo de aplicación quedaba a las ordenanzas municipales una vez vigente la LS/56, y distinguió entre:

---

<sup>317</sup> Sobre la estatalización y sus motivaciones ideológicas, Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución...*, págs. 81 y sig.

1º) Normas urbanísticas –a veces también llamadas ordenanzas- anejas a los planes y formando parte de los mismos, para la “reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas, de las construcciones y elementos naturales de cada zona”, como decía el artículo 10.1.e) de la LS/56, en referencia a los planes parciales. Ello conllevó que los escasos planes de la época incorporaran a sus normas gran parte de las ordenanzas de edificación hasta ese momento vigentes como texto independiente.

2º) Ordenanzas de construcción, entendidas en sus aspectos puramente técnicos, sanitarios, de seguridad y de regulación de las relaciones de vecindad y de servidumbres legales urbanas, que no necesitaban ser anejas a los planes porque definían un contenido normativo abstracto, no ligado a una directiva de planeamiento concreta. A éstas se refería el artículo 33 LS/56, y se remitía en cuanto al procedimiento de aprobación al previsto para los planes, de manera que su aprobación definitiva no correspondía al ente local, sino en aquellos momentos a la Administración del Estado.

Por tanto, la potestad de la ordenanza municipal en este campo quedaba reducida a una simple potestad de policía urbana, referida más a la edificación propiamente dicha y a salvaguardar durante su construcción la salubridad, la estética, la higiene o la seguridad, que a regular la ordenación urbana de la ciudad y a establecer límites sustanciales al *ius aedificandi* de los propietarios<sup>318</sup>.

Esta dualidad suscitó diversos problemas, entre otros, cuáles habían de ser las parcelas reservadas a cada tipo de ordenanzas así como las especialidades en su tramitación, pasando por el de las relaciones entre ellas mismas<sup>319</sup>. La diferencia no es baladí, por cuanto su examen de legalidad puede determinar

---

<sup>318</sup> En particular, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dictamen sobre la legalidad...* pág. 334. El estudio fue instado por la Agrupación Sindical del Constructores de Viviendas de Madrid, en relación con el Anteproyecto de Ordenanzas sobre uso del suelo y edificación redactado por el Ayuntamiento de Madrid. En su opinión, el ente local invadía las atribuciones del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid y lo vaciaba de contenido, por la vía de establecer una normativa contradictoria a éste a través de las Ordenanzas municipales de edificación, que entre otros aspectos regulaba de forma distinta los porcentajes y clases de cesión de suelo y la volumetría. Además, entre otros, Francisco CHOROT NOGALES, Francisco LLISSET BORRELL y Juan ARROYO GARCÍA, *Ley del Suelo*, 1977, págs 210 y 211.

<sup>319</sup> Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *La potestad normativa del municipio español, Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, 2000, pág. 306.

incluso la nulidad de la ordenanza de haberse realizado por un procedimiento distinto al que corresponde<sup>320</sup>.

De hecho, en los años setenta este criterio empezó a ser contestado por un sector doctrinal, para quien el único sentido lógico y práctico que podía tener la dualidad era la de atender a la realidad de hecho de que en algunos municipios subsistirían las ordenanzas de construcción ajenas a los planes, pero con un carácter transitorio, porque la voluntad de la legislación urbanística era la de generalizar la técnica del planeamiento en todo el territorio del Estado. Estas ordenanzas, que tenían el mismo procedimiento de aprobación que los planes, estaban llamadas a subsumirse en el correspondiente instrumento de ordenación<sup>321</sup>.

Así, una vez finalizado el proceso de adaptación en gran parte del territorio español, el sector mayoritario del Derecho urbanístico sólo hablaba de las ordenanzas como parte de los planes, de manera que la inserción en los planes de las ordenanzas era la situación normal que contemplaba la legislación urbanística.<sup>322</sup> Por este motivo, las ordenanzas de edificación y uso del suelo fueron subsumidas en los planes o prácticamente obviadas en la LS/92, así como en la legislación autonómica más inspirada en ésta.

En cambio, como ahora se verá, en la Comunidad Valenciana, se observa un reforzamiento en el tratamiento de las ordenanzas. La doctrina ha relacionado esta situación con la creación de la figura del programa de actuación integrada o aislada, ya que a diferencia del sistema tradicional de planeamiento, la legislación valenciana discrimina entre la ordenación física de la transformación de los terrenos, tratada por el planeamiento, y su programación temporal, de cuyo contenido se ocupa el programa. Así, se configuran las ordenanzas como una descarga o desconcentración de determinaciones de los planes tradicionales y, lógicamente, de documentos acompañantes de los mismos<sup>323</sup>. Es decir, se permite

---

<sup>320</sup> José Luis BLASCO DÍAZ, *Ordenanza municipal y ley*, 2001, pág. 154.

<sup>321</sup> Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *Las Ordenanzas municipales de edificación y de urbanización*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 663 y sig.

<sup>322</sup> Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual...*, pág. 75.

detraer de las determinaciones del planeamiento determinados aspectos de índole secundario que pueden pasar a formar parte de las ordenanzas. Se descarga al planeamiento general y de desarrollo de unos contenidos de orden menor, prolijos y necesariamente minuciosos, con lo que el planeamiento gana en sencillez, al tiempo que se viabiliza, mediante un procedimiento sencillo, la alteración de aquellas determinaciones que se estime conveniente<sup>324</sup>.

Tanto en su momento por el artículo 15 LRAU como hoy por el 42 LUV, las ordenanzas municipales de policía de la edificación regularán los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y, en general, aquellas condiciones de las obras de edificación que no sean definitivas de la edificabilidad o el destino del suelo. También pueden regular, en términos compatibles con el planeamiento, las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble. Las ordenanzas deberán ser conformes con las disposiciones estatales o autonómicas relativas a la seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad y calidad de las construcciones y, en ningún caso, menoscabarán las medidas establecidas para la protección del medio ambiente y del paisaje urbano o de los bienes catalogados de interés cultural o histórico.

No se cierra el ámbito de aplicación de la figura con esta norma, ya que otros aspectos cuya regulación se deja a las ordenanzas en la Comunidad Valenciana pueden verse en la extensa enumeración del apartado segundo de este mismo precepto, así como en otros de la misma LUV, como el 37.g) o 155.2; además del ROGTU, en los artículos 44, 148, 474, 477, 486 y 492<sup>325</sup>. Se comprueba que estos preceptos no contemplan, en ningún caso, la posibilidad de tipificación de

---

<sup>323</sup> Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *Las Ordenanzas municipales de edificación...*, págs. 669 y sig.

<sup>324</sup> Fernando ROMERO SAURA y José Juis LORENTE TALLADA, *El régimen urbanístico en la Comunidad Valenciana*, págs. 120 y sig; Luciano PAREJO ALFONSO y Francisco BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, págs. 246 y sig.

<sup>325</sup> El artículo 544 ROGTU hacía referencia a una ordenanza reguladora de régimen de ayudas públicas para la conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, pero este artículo ha sido derogado por el Decreto-Ley 1/2008 de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo. Sobre las ordenanzas en la Comunidad Valenciana, Eduardo COSTA CASTELLÁ, *Las Ordenanzas municipales en materia urbanística*, RJCv, 2007, núm. 21, págs. 415 y sig.

infracciones a través de una ordenanza.

Más allá del ámbito estrictamente urbanístico, tampoco puede aducirse a favor de esta idea el espacio reservado con este objeto en el actual Título XI de la LBRL, cuya redacción es el precipitado de una larga disputa doctrinal y jurisprudencial sobre esta cuestión. Tradicionalmente se venía aceptando la potestad sancionadora municipal en todas las fases de su ejercicio<sup>326</sup>, pero en los últimos años por la doctrina se ha discutido con amplitud sobre la capacidad de los entes locales para establecer en sus ordenanzas infracciones propias, a la que se sumó en los años ochenta una firme doctrina del TC para la que la reserva legal se extendía a todas las ramas y manifestaciones del Derecho punitivo<sup>327</sup>.

En este estado de la cuestión, un extenso sector doctrinal propugnó el reconocimiento de la potestad sancionadora local, dentro de unos límites; en cambio, el TS, en concordancia con el TC, se manifestó repetidamente en contra de tal posibilidad, hasta la STS de 29 de septiembre de 2003, Sección 4ª, recurso 5167/1998, por la que se realizó un viraje desde la uniforme dirección anterior a la aceptación de aquel planteamiento. Este estado de opinión vendría a cristalizar en la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local, que para recoger esta posibilidad modifica los artículos 127.1 y 129.1 LRJ-PAC y crea un Título XI en la LBRL referido a la tipificación de las infracciones y sanciones por las Corporaciones locales en determinadas materias. Su artículo 139 dispone que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en la propia Ley<sup>328</sup>. Así, se comprueba que entre la enumeración de materias a las que

---

<sup>326</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 320.

<sup>327</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 321.

<sup>328</sup> Sobre esta debatida materia, entre otros, Santiago A. BELLO PAREDES, *La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?*, Revista de Estudios de la Administración Local, núms. 286-287, 2001, págs. 281 y sig; José Luis BLASCO

corresponde la potestad sancionadora a los entes locales según el artículo 140 LBRL no se encuentra la disciplina urbanística.

De otra, nótese que la LBRL especifica que tal potestad ha de desarrollarse *en defecto de normativa sectorial específica*, la cual como es obvio existe en la materia que nos ocupa. De hecho, si se analiza la argumentación de las STS de la Sección 4ª de 29 de septiembre de 2003, recurso 5167/1998 y de 7 de octubre de 2009, recurso 204/2008, referidas a la potestad sancionadora local en materia de recogida de purines y limpieza viaria, se comprueba que aceptan la potestad normativa local pero parten su razonamiento de que la actuación municipal se desarrolló en materias no transitadas por la normativa autonómica. Tampoco sobre este punto de vista cabe la tipificación de infracciones administrativas a través de ordenanza. En última instancia, si las leyes sectoriales tipifican con bastante detalle, las ordenanzas resultan superfluas, e incluso, ilegales<sup>329</sup>.

Por este motivo, como se ha apuntado en el apartado 3.1 del capítulo I, es inviable la previsión del artículo 253.1 LUV cuando permite a los municipios imponer sanciones cuya cuantía exceda de los importes previstos en la legislación de régimen local como límite para la imposición de sanciones por infracción de ordenanzas municipales. Tanto la Disposición Adicional única de la Ley 11/1999 de 21 de abril, que establece una serie de multas por infracción de ordenanzas que son de aplicación “salvo previsión legal distinta en cuanto a sus cuantías” como el artículo 141 LBRL, en redacción dada por Ley 57/2003 de 16 de diciembre, que indica otras cantidades para las multas por infracción de ordenanzas también “salvo previsión legal distinta” sólo rigen en defecto de norma al respecto, mientras que sí se da en la LUV un completo cuadro de infracciones y, en lo que aquí nos

---

DÍAZ, *Ordenanza municipal y ley*, págs. 175 y sig; Francisco L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, RAP, núm. 166, 2005, págs. 169 y sig; Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Procedimiento administrativo local*, II, 2005, págs. 555 y sig; Alejandro HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, 2007, págs. 372 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, págs. 320 y sig; Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO CARRASCO-Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, *Comentarios a la Ley de bases de régimen local*, IV, 2007, págs. 3673 y sig; Leopoldo TOLIVAR ALAS, *El ejercicio de la potestad sancionadora por los municipios*; Francisco VELASCO CABALLERO y Silvia DÍEZ SASTRE, *Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora*, Quaderns de Dret Local, núm. 5, 2004, págs. 50 y sig.

<sup>329</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 322.



interesa, de sanciones, de manera que los límites para la imposición de sanciones son los establecidos siempre en esta norma, y no en las ordenanzas municipales.

## 2-LA PROBLEMÁTICA PLASMACIÓN DEL CONCURSO DE INFRACCIONES EN EL DERECHO URBANÍSTICO VALENCIANO

### 2.1-El concurso de infracciones urbanísticas

El artículo 133 LRJ-PAC plasma en nuestro Derecho Administrativo la regla *non bis in idem*, cuando establece que no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. La medida trata de evitar una dualidad represiva entre sanciones penales y administrativas, tras una primera visión simplista, la doctrina acierta en ver un trasfondo complejo, en ocasiones de difícil aplicación práctica<sup>330</sup>.

La previsión, como se ha indicado, no sólo se aplica a las relaciones entre el ordenamiento penal y administrativo, sino también, dentro de éste último, a la concreta coexistencia de sanciones sobre una misma conducta. Con carácter general, en las situaciones en las que dos o más normas sancionadoras administrativas convergen a la hora de regular una misma situación, caben dos alternativas. En una primera, basta con la aplicación de una sola de estas normas que desplaza a las demás para agotar el desvalor de la conducta, es decir, la censura inherente a la aplicación de una sanción es suficiente. Como consecuencia del principio *non bis in idem*, siendo coincidente el fundamento, la aplicación de una norma excluirá a la otra, ya que para colmar el contenido del injusto es suficiente con una sanción, en tanto todas las normas confluyentes se orientan a tutelar el mismo bien jurídico. Es lo que la doctrina viene a llamar *concurso*

---

<sup>330</sup> Entre otros, sobre el *non bis in idem* dentro de sanciones administrativas, Tomás CANO CAMPOS, *Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador*, RAP, núm 156, 2001, págs. 191 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, págs. 469 y sig; José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, I, 4ª ed, 2001, págs. 177 y sig; de los mismos autores, el volumen II, 2001, págs. 1137 y sig; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 203 y sig.

*aparente de normas o concurso impropio.*

En cambio, si hay que aplicar más de una de las normas, es decir, más de una de las figuras sancionatorias, para agotar el desvalor de la conducta, se trataría de un supuesto de concurso de infracciones. Cada una de estas figuras tiende a la tutela de intereses diferentes, por lo que apreciar tan sólo una de ellas protegería un interés pero dejaría al otro sin cobertura<sup>331</sup>.

El *concurso ideal* de infracciones está presente cuando un solo hecho, realizado por un sujeto, da lugar a dos o más infracciones. Hay una sola acción y una pluralidad de infracciones, pero no basta una sola de ellas para colmar el desvalor jurídico del hecho. Ante la ausencia de una previsión general, en ocasiones los tribunales se han decantado por aplicar la regla general del artículo 77 del Código Penal, por el que cuando un solo hecho constituye dos o más infracciones, se aplicará en su mitad superior la pena prevista para la infracción más grave, sin que pueda exceder de la que represente la suma de las que correspondería aplicar si se penaran separadamente las infracciones<sup>332</sup>.

Ha de distinguirse esta figura del *concurso real* de infracciones, presente cuando el sujeto ha realizado varias acciones, cada una de las cuales constitutiva de infracción por separado; hay tantas acciones como infracciones o, dicho de otra manera, hay una pluralidad de hechos que constituyen una pluralidad de infracciones.

Son distintas ambas del llamado *concurso medial*, donde una de las infracciones sirve de medio, esto es, de cauce, de instrumento, para cometer otra<sup>333</sup>. El artículo 4.4 RPS contempla de forma explícita esa figura, al hablar de “cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u

---

<sup>331</sup> Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 220 y sig.

<sup>332</sup> Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 622 y sig.

<sup>333</sup> Sobre el concurso ideal de infracciones, y su distinción del concurso real y medial, véase págs. 621 y sig; Tomás CANO CAMPOS, *Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador*; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, págs. 512 y sig.

otras”, así como en el ámbito urbanístico el 60 RDU, que se refiere al mismo como “dos o más infracciones tipificadas entre las que exista conexión de causa a efecto”<sup>334</sup>.

De ellos se ocupa de forma expresa el artículo 244 LUV, si bien su redacción acarrea cierta confusión innecesaria. El escaso reposo del legislador al encarar la materia se comprueba también en la similitud del contenido del anterior 242.1 con el 244.1 LUV. Disponen ambos que en los supuestos en que se instruyera expediente sancionador por dos o más infracciones tipificadas *entre las que exista relación de causa a efecto*, se impondrá una sola sanción, que será la que corresponda a la más grave en su cuantía máxima. En los demás casos, a los responsables de dos o más infracciones urbanísticas se les impondrán las multas correspondientes a cada una de las diversas infracciones cometidas.

El apartado segundo del 244 LUV indica que también procederá la imposición de una única sanción pese a la existencia de varias infracciones urbanísticas concurrentes cuando *una de ellas haya sido medio imprescindible para cometer la otra, o cuando de la comisión de una derive necesariamente la de otras*. En estos casos se impondrá la sanción más grave de las que correspondan a las diversas infracciones urbanísticas cometidas, y dentro de los márgenes establecidos legalmente para ella. Por tanto, se comprueba que aborda de nuevo, desde otro punto de vista, el concurso medial, así como el concurso ideal.

## **2.2-El concurso de infracciones de distintos sectores de actividad**

En el apartado anterior se ha analizado el concurso entre las infracciones contempladas en la LUV, que no viene a alterar la regulación clásica del Derecho español; por el contrario, en la descripción que hace la propia LUV sobre el concurso entre infracciones de distintos sectores de actividad se produce un claro cambio de rasante sobre la situación anterior.

Con objeto de analizar las previsiones de la LUV sobre esta cuestión, contrastemos sus artículos 229 y 232.2. El primero se ubica dentro del Capítulo II,

---

<sup>334</sup> Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 318.

titulado “Protección de la legalidad urbanística” y dice que “lo dispuesto en los artículos precedentes se entenderá *sin perjuicio de la imposición de sanciones que procedan* y de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que estén sometidos determinados actos de edificación o uso del suelo”.

Nada que objetar a la posibilidad del 229 LUV, también prevista en el 33 RDU, de restauración de la legalidad desde distintos regímenes, aun cuando concurren sobre una misma actuación, más allá de los problemas prácticos que se pudieran provocar en un momento dado. A título de ejemplo, es perfectamente posible que un Ayuntamiento ordene la demolición de una edificación ilegal por infracción de la normativa urbanística y por separado la Administración del Estado imponga la misma medida por vulnerar la normativa de costas, en los términos de esta regulación específica en el artículo 95 de la Ley 22/1988 de 28 de julio.

Es importante precisar, según se ha transcrito, que el artículo 229 LUV no se refiere únicamente a la restauración de la legalidad sino también a “la imposición de sanciones que procedan...en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que estén sometidos determinados actos de edificación o uso del suelo”. En este aspecto se diferencia del artículo 33 RDU, que por ubicarse en el Título II del RDU, referido a la restauración de la legalidad, habla en estricto de ésta. Con ello no afirmamos que bajo la regulación del RDU no fuera posible una compatibilidad de sanciones, sino que este precepto en concreto no se ocupaba de tal posibilidad.

Se desprende por tanto la contradicción del 229 LUV con el 232.2 del mismo texto. Éste último, dentro del Título III de “Infracciones y sanciones urbanísticas” dispone que cuando un mismo hecho pueda ser tipificado como infracción en distintas leyes protectoras del territorio, del urbanismo, de los recursos naturales o del patrimonio histórico, se aplicará sólo *la sanción más severa de las previstas*.

Se ha interpretado el precepto como una concurrencia entre la LUV y al menos las disposiciones sancionadoras contenidas en la LPCV, Ley 11/1994 de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, Texto

Refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio o Ley 22/1998 de 28 de julio de costas. En estos supuestos, se concluye que en aplicación del artículo 245.2 LUV, cuando la sanción a imponer sea la establecida en una de esas otras leyes sectoriales distintas de la LUV, la Administración urbanística deberá remitir las actuaciones al órgano competente para imponer la sanción de que se trate<sup>335</sup>.

Si bien no es otro el sentido de artículo 232.2 LUV, visto de forma aislada, resaltemos que las controversias de índole práctico que genera en el caso concreto son irresolubles. Acierta NIETO cuando recalca las enormes dificultades técnicas del manejo del principio del *non bis in idem* ante dos sanciones administrativas, consecuencia de lo arduo que supone trasladar una dogmática desde el Derecho Penal, en el que fue elaborada, al Derecho Administrativo sancionador, cuyas circunstancias y condiciones tan diferentes son de las de aquél. De hecho, se produce una huida sistemática del mismo, de manera que en general los jueces, mejor que rechazar la regla o discutir su vigencia, les es más cómodo aceptarla formalmente pero luego, si es el caso, no aplicarla bajo el argumento de provenir las sanciones de poderes públicos o regímenes jurídicos distintos<sup>336</sup>.

De acuerdo con el artículo 245.2 LUV, cuando en cualquier fase de los procedimientos que se instruyan como consecuencia de una infracción urbanística el órgano administrativo actuante aprecie que hay indicios de la existencia de *otra infracción administrativa* para cuyo conocimiento no sea competente, lo comunicará al órgano que considere que lo sea. Igual regla se contiene en el artículo 9 RPS.

Es lógica esta previsión, ya que permite al órgano sancionador conocer la existencia de infracciones hasta ese momento ignotas; pero debe incidirse que ni la LRJ-LPC ni el RPS contemplan la posibilidad de suspender el procedimiento cuando se tenga noticia de que simultáneamente se está tramitando otro expediente sancionador por los mismos hechos y frente la mismo sujeto, salvo el supuesto concreto del artículo 5.2 RPS, previsto para la actuación de los órganos

---

<sup>335</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 216 y sig.

<sup>336</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 531.

Europeos<sup>337</sup>. Se comprueba por tanto que el artículo 9 RPS, así como su semejante el 245.2 LUV, no tienen como objeto que el órgano tramitador suspenda las actuaciones por entender que el competente sea otro, sino que su propósito es comunicar a quien proceda el descubrimiento de *otra* posible infracción, y en ningún caso, por sí mismo, con efectos suspensivos sobre el procedimiento primigenio; en cambio, de llevarse hasta las últimas consecuencias el criterio del artículo 232.2 LUV, se debió contemplar en la LUV de manera expresa una suspensión de las actuaciones en cuanto a la tramitación inicial.

En última instancia, y volviendo sobre el inicio de este apartado, se concluye que el artículo 232.2 LUV no deja de ser una incorrecta plasmación de las reglas del concurso ideal de infracciones, en tanto las lleva fuera de su círculo normal de actuación. Así como el artículo 244 LUV limita su aplicación al sistema sancionador urbanístico, en cambio, el 232.2 LUV, de forma expresa recalca que se ocupa de la relación *entre el régimen punitivo urbanístico y los de otros sectores de actividad*. Por tanto, aquí el legislador no habla, o no solamente habla, de la regla clásica en materia punitiva de concurso de normas ante una conducta que implique dos infracciones.

Nótese que el artículo 232.2 LUV se refiere a infracciones previstas en “distintas leyes” reguladoras de diversos sectores de actividad. Por tanto, se contradice con la posibilidad indicada en el artículo 229 LUV de imponer varias sanciones por una misma infracción aun cuando se apreciara distinto fundamento.

Los autores que se han detenido en la cuestión han destacado la imposibilidad práctica de la aplicación de las reglas del concurso ideal de sanciones cuando éstas provienen de diversos regímenes y van a ser ejercitadas por dispares órganos de una misma Administración o –en el peor de los casos– de otra, ya que el solipsismo del legislador sectorial suele impedirle prever estos supuestos<sup>338</sup>. Se ha

---

<sup>337</sup> José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, II, pág. 1138.

<sup>338</sup> Tomás CANO CAMPOS, *Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador*, pág. 247; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 515; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, pág. 629.

propuesto por la doctrina el establecimiento de mecanismos de coordinación y cesión de la potestad en la propia ley o que en la medición de la segunda sanción se considerara como criterio para su reducción el dato de que el mismo hecho hubiera sido ya sancionado bajo otra normativa sectorial<sup>339</sup>; pese a ello, la jurisprudencia, como se verá, se decanta por la punición plena por separado de la misma conducta.

El legislador valenciano, ante este problema, presenta una incorrecta solución, vulneradora incluso del reparto constitucional de competencias. Podría aceptarse tal planteamiento si la propia LUV hubiera marcado unos hasta ahora inexistentes mecanismos de coordinación entre los órganos de una misma Administración o entre los poderes públicos implicados –no podemos atribuirle tal carácter al artículo 245.2 LUV-, siempre que se tratara de materias cuya competencia fuera regulable por ley autonómica, con el necesario respeto a la autonomía local; pero el 232.2 LUV no sólo no hace eso, sino que genera una situación abiertamente conflictiva cuando afecta a la competencia estatal. A título de ejemplo, la Administración del Estado tiene potestad sancionadora respecto a actuaciones irregulares en materia de costas, según el Título V de la Ley 22/1988 de 28 de julio. Por tanto, ante una obra ilegal sobre la franja territorial afectada

---

<sup>339</sup> Leopoldo TOLIVAR ALAS, en *Concurrencia de sanciones: una construcción inacabada*, Documentación Administrativa, núms. 280-281, 2008, págs. 133 y sig: “La doctrina ha recordado que una infracción sanitaria puede serlo también de la normativa ambiental, de la de consumo. O un vertido corrosivo en una autovía puede ser contemplado por el elenco de infracciones de tráfico, por el del demanio vial o por cualquier otro que tutele la salud y la seguridad. La cuestión no es sólo negar aquí el bis in idem, como algunos dan por supuesto quizá con excesivo optimismo. Lo fundamental, aceptando que haya triple identidad y no se fuerce la doctrina de la disparidad de intereses, es saber quién debe actuar en la investigación y corrección de los hechos. Porque puede no coincidir siquiera la Administración que esgrime un título de intervención con la que invoca otra atribución para sancionar...¿Quién inicia, pues, el procedimiento? ¿La Administración que supuestamente defiende el interés superior o prevalente? ¿La primera en el tiempo a la hora de abrir diligencias? ¿La que puede imponer la sanción más grave, como señala el artículo 94.2 de la Ley de Costas? En doctrina se ha defendido, creo que acertadamente, una solución próxima a la tradicional del Derecho Penal de castigar, en caso de concurso, por la infracción más altamente sancionada agravándola hasta el máximo legal. Pero eso no está dicho en ningún lado. ¿Tan complicado sería defender que cuestión de un calado tal no puede ser llevada a la legislación estatal de procedimiento administrativo, como garantía no inferior a otras que ya se contemplan en la Ley 30/1992 como propias del régimen sancionador? En verdad, no entendemos que, durante tantos años, la lógica que anima al legislador se ha parado ante lo que, desde luego, no parece una aporía”.

Compartimos su criterio, y en el caso que nos ocupa, el actual régimen sancionador no contempla con carácter general estas previsiones. Difícilmente puede de manera autónoma el artículo 232.2 LUV alterar la situación.

por esta norma, y aunque la LUV contemple una sanción más grave, nunca puede un Ayuntamiento o la Generalitat, sobre el dictado de una ley autonómica, requerir a la Administración del Estado para que se inhiba. Igual consideración podemos hacer sobre materias como dominio hidráulico o algunos aspectos de patrimonio histórico que son en la actualidad competencia estatal. Además, en el caso concreto, no siempre es fácil determinar, con carácter previo y a reserva de una posible revisión, cuál sería la sanción más grave al final del procedimiento<sup>340</sup>.

De hecho, la jurisprudencia se ha ocupado en diversas ocasiones de la situación de coexistencia de dos sanciones sobre los mismos hechos cuando están basadas en fundamentos jurídicos distintos y en estos casos entiende que al tener procedencia distinta, al ser el bien protegido distinto, ambas se imponen por separado en toda su extensión. Es este criterio el que debe ser aplicado por la Administración urbanística en la Comunidad Valenciana, ante la inviabilidad práctica del previsto en el 232.2 LUV. Así, el TS ha admitido la doble punición administrativa cuando se trate de autoridades que ejercen competencias sancionadoras en distintos sectores del ordenamiento jurídico y que por tanto actúan en defensa de intereses públicos diferentes<sup>341</sup>, como en la sentencia de 17 de noviembre de 1994, Sección 6ª, recurso 897/1991<sup>342</sup>. Es asimismo la idea seguida

---

<sup>340</sup> El Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana 176/2005 de 21 de abril, sobre el anteproyecto de la LUV, en esta línea, indicó: "El artículo 230, al señalar que cuando un mismo hecho constituya diversas infracciones de acuerdo con las distintas legislaciones sectoriales aplicables, "se aplicará sólo la sanción más severa", deja indefinida la designación de los órganos competentes para tramitar y resolver el expediente sancionador, si la Administración urbanística o, lo que parece más lógico, la Administración sectorial pertinente -de ordenación del territorio, de patrimonio cultural, de medio ambiente, etc. a que compete la sanción más severa- por lo que resulta necesario que en estos casos se especifiquen los órganos competentes para reprimir las infracciones administrativas que se cometan". En nuestra opinión, si bien resultaba acertada su apreciación, debió profundizar más en el problema y censurar no sólo la defectuosa plasmación práctica sino la propia la solución adoptada.

<sup>341</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs 427 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, II, 2ª ed, 1999, págs. 2716 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 512.

<sup>342</sup> "En la Sentencia [del TC] 77/1983 de 3 de octubre...destaca que el aludido principio conduce también a entender que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación jurídica, ambos son susceptibles de hacerse con independencia, "si resultan de la aplicación de normativa diferente", pero no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado (fundamento



por el TSJCV en los últimos años ante esta cuestión, en las sentencias de la Sección 1ª número 891 de 6 de julio de 2001, Sección 1ª, recurso 1650/1998, así como 1625 de 30 de octubre de 2008, recursos 178 y 179/2007, y 301 de 16 de marzo de 2009, recurso 132/2007<sup>343</sup>.

### 3-SUJETOS RESPONSABLES

#### 3.1-El promotor, el constructor y el director de la obra

El artículo 237 LUV declara responsables a todas las personas físicas o jurídicas que incurran en infracción urbanística por sus conductas, obras, actuaciones o bien mediante el incumplimiento de sus obligaciones u órdenes de las que sean destinatarios<sup>344</sup>.

Ante las infracciones relativas a actos de ejecución de obras y construcciones y uso del suelo, el mismo precepto declara responsables al promotor, el constructor y el director o directores de la obra. Para la definición de cada uno de ellos, se

---

jurídico 4)"

<sup>343</sup> Dice ésta última: "Por último, ha de ser también desestimada la alegación de la recurrente en torno a la vulneración por la Administración del principio non bis in idem contemplado en el art. 133 de la Ley 30/1992. Este principio, que como tiene manifestado el Tribunal Constitucional integra el derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora - art. 25 CE - (STC, 1ª, nº 48/2007, de 12 de marzo, entre otras), requiere, según se exige en aquel precepto legal, la existencia de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos. Y en el caso de autos los ilícitos sancionados responden, partiendo de la acotación de hechos y calificación jurídica de los mismos realizada por la Administración en las dos resoluciones sancionadoras impugnadas, a fundamentos distintos, habida cuenta que en la resolución de la Secretaria Autonómica de Territorio y Medio Ambiente de 29 de diciembre de 2006 el bien jurídico que se trata de proteger es el medio ambiente, mientras que en la resolución del Conseller de Empresa, Universidad y Ciencia de 16 de mayo de 2006 se protegen los recursos mineros, así como la extracción de los mismos utilizando maquinaria sin cumplimentar las normas reglamentarias al efecto, con peligro o daño grave para las personas o las cosas".

<sup>344</sup> En general, sobre los sujetos responsables, entre otros, José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Las infracciones urbanísticas*, págs. 108 y sig; José María BAÑO LEÓN, *Derecho Urbanístico común*, págs. 535 y sig; Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Derecho urbanístico sancionador*, pág. 76 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 315 y sig; Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ, *Las personas responsables de las infracciones urbanísticas*, RDUMA, núm. 81, 1983, págs. 97 y sig; Alejandro HUERGO LORA, *Sanciones urbanísticas*, págs. 36 y sig; Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, págs. 140 y sig.

En el Derecho urbanístico valenciano, Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones en Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1561 y sig; Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 234 y sig.

remite a la LOE, que en su Título III define a los agentes de la edificación. Habrá que atenerse también, en su caso, para la completa descripción de estas figuras, a la LOFCE<sup>345</sup>.

El apartado 2 del artículo 237 fija la presunción *iuris tantum* de considerar como promotor al propietario del suelo en que se cometa la infracción, salvo prueba en contrario. No está de más recordar ahora que a través de diversas figuras de Derecho privado, como podría ser a título de ejemplo el derecho de superficie (artículo 1611 del Código Civil), cabe la posibilidad de que el promotor no sea propietario del terreno.

En ocasiones, es trabajo arduo descubrir los datos de los agentes intervinientes en la obra, así como comprobar si el promotor coincide con el propietario, máxime cuando si bien existe una obligación general por parte de los interesados en un procedimiento de comunicar la existencia de otros, según el 39.2 LRJ-PAC, no siempre se consigue su cumplimiento. Algunas inspecciones tienen como efecto inmediato la amnesia general entre los presentes en la obra. Con el 237.2 LUV, se desplaza la carga de la prueba de la autoría al propietario e impide que éste se refugie en el silencio para esconder su condición de promotor o dejar de indicar la de otros.

Por último, conforme al artículo 534.4 ROGTU, en caso de incumplimiento de las normas sobre publicidad privada, son responsables los promotores de las actuaciones publicitadas. Se contempla la posibilidad de que el promotor anuncie la venta de las construcciones con el evidente peligro para terceros de buena fe. Este riesgo ya lo indicaba BLAQUER PRATS cuando escribía: “supongamos que se lleva a cabo una urbanización clandestina de la que se hace propaganda en países extranjeros y que sus nacionales adquieren viviendas o locales desconociendo su

---

<sup>345</sup> Es reiterada la jurisprudencia por la que la Administración debe investigar a todos cuantos intervinieron en la obra a fin de determinar la actuación de cada uno de ellos, porque no es lícito establecer una responsabilidad objetiva automática y ajena al principio de culpabilidad. Así, en el caso concreto del director de obra, la sentencia del TSJ de Asturias de 14 de octubre de 2002, recurso 1177/1997, declaró la nulidad de la sanción a un arquitecto técnico que cumplió con sus estrictas obligaciones profesionales al ejecutar el proyecto elaborado y confeccionado por un arquitecto superior quien situó parte de la obra realizada, una vivienda unifamiliar, fuera de los límites del casco urbano. Entendió el TSJ que la negligencia del técnico superior al confeccionar el proyecto no puede ser trasladada sin más a quien nada ha tenido que ver en aquella elaboración, sin que medie prueba que acredite su conocimiento de la infracción urbanística.

ilegalidad. El perjuicio urbanístico es reparable con la restitución pero no así la afcción a intereses generales que derivan de la actividad turística: la desconfianza, el descrédito y en su caso la recesión de la demanda en el seno de una actividad importante para la economía nacional y local, que no puede obviarse ni considerarse independiente de la acción urbanística que cubre la oferta inmobiliaria”<sup>346</sup>.

Esta regulación es muy deficiente. Serán las normas de publicidad privada, en gran parte de competencia estatal, las que fijen en el caso concreto, en su ámbito sancionador, las personas responsables de los hechos, y no un reglamento autonómico; de otra, es la vía civil la que corresponde a los particulares que se sientan engañados por la publicidad recibida; tampoco es descartable la actuación en estos asuntos de los órganos jurisdiccionales penales; pero todos estos aspectos son ajenos al Derecho urbanístico sancionador. En éste podría considerarse tal conducta, cuando venga referida a obras ilegales, una circunstancia agravante de la sanción por mayor daño provocado, según el 240.4.c) LUV. Cabe incluso plantear *lege ferenda* una específica punición a través de una circunstancia agravante u otro cauce, pero la redacción actual del ROGTU es, en sí misma considerada, de nula efectividad.

### **3.2-Otros responsables**

Diversos artículos señalan como personas responsables a las compañías suministradoras de servicios esenciales; también, a los propietarios que no efectúen la preceptiva inspección periódica de construcciones, e incluso a los firmantes de convenios urbanísticos y el agente urbanizador. De ellos nos ocuparemos al tratar las concretas infracciones por las que pueden ser sancionados.

Además, la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92 considera sujetos responsables de las parcelaciones ilegales a quienes otorgaron o convinieron los actos de disposición que ocasionaron la parcelación, sin contar con la previa

---

<sup>346</sup> María Blanca BLANQUER PRATS, *Derecho urbanístico actual*, II, 1993, pág. 372.

licencia municipal o certificado declarativo de su innecesariedad; al facultativo o funcionario que hubiere informado favorablemente una licencia o declaración de su innecesariedad, así como los miembros de la Corporación que votaran a favor de su otorgamiento, sin informe técnico favorable o contra informe que advierta de su ilegalidad, cuando el contenido de aquellos actos fuera manifiestamente constitutivo de infracción y, en consecuencia, resultaran anulados por sentencia firme; los notarios y registradores que propiciaran la parcelación legal y sin licencia por autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división, parcelación o segregación de fincas o terrenos en cualesquiera clases de suelo sin la acreditación de la preceptiva licencia municipal.

La LUV no contempla la responsabilidad de notarios y registradores por infracción de sus obligaciones -que en la materia que nos ocupa se refieren en esencia a incidencias en la autorización e inscripción de la obra en el artículo 20 LS/08 y 26 LUV-, ni existe un precepto similar al 228.2 LS/76, que sanciona, en las obras amparadas por una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave, al facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto y los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia sin el informe técnico previo, o cuando éste fuera desfavorable en razón de aquella infracción. No obstante, esto no implica que las conductas no generen, en su caso, responsabilidades. Sin perjuicio de la esfera penal, los funcionarios están sometidos al régimen disciplinario según su normativa específica y tanto a éstos como a los miembros de la Corporación se les puede exigir la responsabilidad en que hubieran incurrido por los daños causados a la Administración mediando dolo, culpa o negligencia grave, según el 145 LRJ-PAC.

En la LUV se da un tratamiento amplio de las parcelaciones ilegales, hecho que debe ser interpretado como una derogación de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92 en este aspecto; pero aun durante su vigencia, este último precepto presentó generó numerosas dudas. Así GÓMEZ-FERRER mantuvo con acierto que la Generalitat no tiene competencia para sancionar a notarios y registradores por el incumplimiento de sus deberes, porque son funcionarios del Estado, a quien corresponde la potestad disciplinaria sobre ellos. Sólo entendía salvable su

constitucionalidad porque tras atribuir competencia sancionadora al Conseller añadía que “se abstendrá de hacerlo cuando la misma conducta sea objeto de sanción por otra autoridad distinta a la urbanística”, es decir, cuando la actuación de la Generalitat se limitara a instar la actuación del Ministerio de Justicia. El mismo fundamento seguía respecto a los funcionarios locales, de manera que la Generalitat debía, como en el caso anterior, dirigirse a los municipios en solicitud de que iniciaran el expediente disciplinario que procediera. Por último, consideraba que la LBRL no incluía entre los controles sobre los entes locales la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma sobre los miembros de la Corporación, por lo que se imponía la conclusión de que la LSNU/92 en este aspecto tampoco se ajustaba a la legislación básica<sup>347</sup>.

Perplejidades semejantes ha generado una regulación basada en los mismos principios en Andalucía, con una fuerte reprobación doctrinal a la que es difícil no adherirse<sup>348</sup>. Todas estas dudas han sido corroboradas por el criterio del TC, quien en la sentencia 207/1999 de 11 de noviembre declaró anticonstitucional la ley foral dictada con fundamento en las competencias urbanísticas de Navarra, mediante la

---

<sup>347</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Protección de la legalidad y convenios urbanísticos*, en el colectivo *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable. Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, págs 123 y sig.

<sup>348</sup> “...no se acierta a imaginar las razones que puedan haber llevado a este extraño híbrido, a esta configuración de una potestad disciplinaria urbanística, si así se la puede llamar, distinta de la potestad sancionadora urbanística propiamente dicha, porque, desde luego, el simple hecho de que exista una relación de sujeción especial no lo justifica de ninguna manera. Tampoco se vislumbran las ventajas que ello pueda tener o las que ha buscado con esta construcción el legislador andaluz. Quizá alguna haya. Pero desde luego tiene inconvenientes. Por una parte, no se sabe muy bien cuál pueda ser el procedimiento y la autoridad competente para exigir responsabilidad disciplinaria a, por ejemplo, los alcaldes y concejales, sin que, pese a ello, pueda aceptarse que sus conductas queden impunes. Por otra, obligará a separar varios procedimientos, tramitados y resueltos por órganos diferentes, la responsabilidad por infracciones conexas o, incluso, la de distintos responsables de una misma infracción, con todo lo que ello supone de repetición de trámites, pruebas, valoraciones, informes, etc., y con el peligro de resoluciones contradictorias. Y, aunque ello no llegara a producirse, siempre resultará absurdo que el órgano competente en materia de función pública, en un procedimiento disciplinario, tenga que aplicar en todo lo que al fondo se refiere, la legislación urbanística, que desconoce...”, según indica Manuel REBOLLO PUIG, *Las infracciones urbanísticas y sanciones*, en José CUESTA REVILLA y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ (coordinadores), *Derecho urbanístico de Andalucía: comentarios a la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 2003, págs. 601 y sig, en pág 603.

que se permitía la sanción de notarios y registradores de la propiedad<sup>349</sup>.

Aun cuando las Comunidades Autónomas tienen competencias normativas sobre los funcionarios autonómicos y locales, e incluso sobre el régimen jurídico de los miembros de la Corporación, sin entrar ahora a desglosarlas, es perfectamente aplicable a éstos el criterio mantenido en esta sentencia por el TC, ya que el régimen sancionador urbanístico no es el cauce adecuado para tratar los ilícitos disciplinarios. Por tanto, este aspecto deviene inaplicable.

### **3.3-El agente urbanizador y el contratista de la obra de urbanización como sujetos de la potestad sancionadora**

Junto con la multa, tradicional en el Derecho urbanístico español, el artículo 234 LUV establece la sanción de inhabilitación para asumir la condición de agente urbanizador o para ser concesionario o subcontratista de obras de urbanización por un tiempo no superior a cuatro años. La relación que une al agente urbanizador con la Administración es, según el apartado III del Preámbulo de la LUV, la de un contrato administrativo especial regulado la propia Ley, con aplicación supletoria de las disposiciones del Título IV del Libro II de la LCAP, referido a los contratos de consultoría y asistencia (art. 119.4 LUV). A diferencia de la LRAU, donde no se separaban ambas figuras, la LUV distingue entre urbanizador y empresario constructor, seleccionado éste por el primero de conformidad con la LCAP (art. 120.2 LUV), aunque la relación entre ambos sea de naturaleza privada (art. 160.8 LUV). Debe señalarse que la LCAP ha sido derogada por la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de contratos del sector público, hoy a su vez sustituida por el texto

---

<sup>349</sup> “Ha de concluirse, por tanto, que el precepto legal objeto del conflicto competencial ahora enjuiciado se sustenta sobre un ilícito administrativo que, como hemos razonado, no se inserta en el ámbito de la regulación sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en el que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva, en virtud del art. 44.1 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, sino que pertenece a esfera diversa a la urbanística y a sus instrumentos o técnicas propios, como es la de las correcciones gubernativas o disciplinarias que puedan imponerse a Notarios y Registradores de la Propiedad cuando éstos incurran en incumplimiento de sus deberes profesionales y, específicamente, del deber de vigilancia de la legalidad aplicable al autorizar instrumentos públicos y al permitir su acceso, mediante la correspondiente inscripción, en el Registro inmobiliario, función disciplinaria que no puede ser asumida por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio realicen sus funciones dichos profesionales, al carecer, según se ha razonado, de título competencial habilitante sobre dicha materia, integrante del estatuto regulador de dichos ejercientes de funciones públicas”

refundido de la LCSP, que trata y regula de forma diferente los actuales contratos de servicios. Con su actual denominación son definidos en el artículo 10 LCSP como aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro, según las categorías enumeradas en el Anexo II de la propia norma.

El urbanizador puede subcontratar con terceros la realización parcial de las prestaciones correspondientes al programa de actuación integrada que tenga por conveniente. Los subcontratistas quedan obligados ante el urbanizador, que asume la total responsabilidad de la ejecución del programa ante la Administración, según el artículo 142 LUV<sup>350</sup>.

Entre las posibles incidencias que puedan dar lugar a la resolución del programa de actuación integrada se incluye en el artículo 143.2.a) LUV la comisión por el urbanizador de infracciones urbanísticas o medioambientales graves o muy graves en relación con el ámbito programado. Especifica el artículo 338 ROGTU, que a tal efecto se requerirá que el acto administrativo finalizador del procedimiento sancionador haya ganado firmeza o puesto fin a la vía administrativa.

Nótese que no cita como personas responsables al empresario constructor o subcontratista de obra, figuras también intervinientes en la actuación urbanística. Por tanto, para la efectividad del 143.2.a) LUV el responsable de la infracción urbanística ha de ser el agente urbanizador.

En este caso, una vez finalizado el procedimiento con la imposición de la sanción, se incoará uno distinto de resolución del contrato donde decidirá la Administración actuante previo informe favorable del Consejo de Territorio y Paisaje, según los artículos 143.4 LUV y 342 ROGTU<sup>351</sup>. Por lógica, un eventual pronunciamiento judicial posterior que diera lugar a la anulación de la sanción, aun por un aspecto meramente formal, conllevaría también –con probabilidad,

---

<sup>350</sup> María José ALONSO MAS, *Las relaciones entre el agente urbanizador y empresario constructor en la LUV y su reglamento*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 1029 y sig.

<sup>351</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ y Juan Enrique SERRANO (*Comentarios a la legislación urbanística valenciana*), pág. 303.

años después- la del acto administrativo posterior por el que se resuelve el contrato.

Ha de distinguirse esta causa de resolución de la otra prevista en el artículo 236 LUV, que se ocupa de la inhabilitación para asumir la condición de urbanizador, por tiempo no superior a cuatro años, al que mediando desobediencia o engaño, incumpliera los compromisos asumidos con la Administración o los propietarios, salvo el de los plazos. La inhabilitación se impondrá sin perjuicio de la multa que en su caso corresponda al urbanizador.

La resolución que imponga esta sanción, una vez firme, se insertará en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana y será de obligado cumplimiento en todos los municipios de la Comunidad. Debe crearse en la Conselleria competente en urbanismo un registro administrativo donde consten inscritas las resoluciones que en este sentido les remitan los órganos administrativos que las adopten. Al contrario del supuesto del artículo 143 LUV, sí se impone aquí en los mismos términos la sanción de inhabilitación para ser concesionario o subcontratista de obras de urbanización (art. 236.4 LUV). Por consiguiente, en tanto el agente urbanizador es responsable del incumplimiento de los compromisos suscritos en el programa de actuación integrada (art. 534.3 ROGTU), la inhabilitación conlleva la imposibilidad de ser todo tipo de sujeto del proceso urbanizador.

Apunta RENAU FAUBELL que por su ubicación sistemática dentro de la sección dedicada a las reglas generales relativas a las infracciones y sanciones, no es función del artículo 236 LUV la de tipificar de modo concreto una infracción urbanística, pues dicha tipificación se lleva a cabo en los artículos 247 a 252 LUV<sup>352</sup>. Sostiene que del artículo 236 LUV podría extraerse la tipificación de un supuesto concreto de infracción urbanística, en virtud del cual “al urbanizador que mediando desobediencia o engaño, incumpliera los compromisos asumidos con la Administración o los propietarios, salvo el de los plazos” se le impondrá la sanción de “inhabilitación para asumir la condición de urbanizador, por un tiempo no superior a cuatro años” y ello “sin perjuicio de la multa que en su caso corresponda”. No obstante, en opinión de este autor, esta última referencia parece

---

<sup>352</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 228 y sig.



delatar que el supuesto descrito en el 236.1 LUV más bien constituye una medida sancionadora accesoria de la sanción principal establecida en alguna de las infracciones tipificadas en los artículos 247 a 252 LUV.

Esta confusión aumenta si ponemos en relación el artículo 236.1 LUV con el artículo 233.3 LUV, según el cual “constituye asimismo infracción grave el incumplimiento por el Urbanizador de los compromisos asumidos con la administración o los propietarios, salvo el incumplimiento de los plazos no superior a un tercio de los mismos”. Por consiguiente, concluye, las contradicciones entre ambos textos son patentes, puesto que el primero excluye en todo caso la sanción de inhabilitación cuando el urbanizador incumple los plazos, mientras que el segundo limita la exención al incumplimiento de plazos no superior al tercio de los mismos; además, el primero exige que en el incumplimiento de los compromisos medie “desobediencia o engaño”, requisito que no se menciona en el segundo.

El autor configura una distinción lógica entre ambos preceptos, creados por la escasa precisión y sosiego del legislador para afrontar esta hasta ahora no planteada cuestión. Trata de superar estas contradicciones teniendo en cuenta que la función de los artículos 233 y 236 LUV, por su ubicación sistemática, no es la de tipificar de modo concreto infracciones urbanísticas, sino la de establecer reglas generales en materia de infracciones y sanciones. De esta manera, considera que el 233.3 LUV lo que establece es que el incumplimiento de los compromisos por parte del urbanizador es una infracción urbanística grave, cuya tipificación concreta ha de buscarse en la parte de la LUV que contiene la tipificación de las infracciones y sanciones (Secciones 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup> del Capítulo III del Título IV).

En cambio, el artículo 236 LUV regula la inhabilitación del urbanizador como medida sancionatoria accesoria aplicable cuando es éste quien incumple sus compromisos. En concreto, es accesoria de la infracción urbanística grave tipificada en el artículo 251.1 LUV según el cual “el incumplimiento de las obligaciones legales o compromisos asumidos mediante convenio urbanístico para la ejecución del planeamiento se sancionará con multa de 600 a 6.000 euros”. En el supuesto en el que esta infracción sea cometida de modo culpable por parte de un agente urbanizador, además de la multa se impondrá la sanción de inhabilitación por

plazo no superior a cuatro años. Esta sanción accesoria no podrá imponerse si el incumplimiento del plazo no sea superior al tercio del inicialmente previsto. En todo caso, el incumplimiento ha de ser culpable; ese es el sentido de que el incumplimiento de los compromisos medie la “desobediencia o engaño” a que se refiere el artículo 233.3 LUV<sup>353</sup>.

A la hora de su aplicación práctica, nos acogemos al razonamiento de RENAU FAUBELL, intento bienintencionado de dar un ensamblado lógico a una actuación poco afortunada del legislador, que se atreve a regular de forma precipitada y confusa una cuestión tan novedosa y comprometida; pero más allá de su farragosa articulación formal, el propio planteamiento de la cuestión en la LUV ha de ser objeto de dura crítica.

Es tradicional en la doctrina científica distinguir entre la potestad sancionadora de la Administración y las llamadas sanciones rescisorias, porque en todas las relaciones bilaterales, como contratos o concesiones, la responsabilidad por los eventuales incumplimientos se sustancia en el seno de la propia relación, por virtud de la misma y no del poder sancionador general, sin otra particularidad sobre las instituciones paralelas jurídico-privadas que la disponibilidad de la autotutela por la Administración. El mal en que la sanción consiste es aquí la pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja: la Administración deja sin efecto, temporal o definitivamente, un acto administrativo favorable al sancionado como consecuencia de una conducta ilegal de éste realizada desde la titularidad de dicho acto<sup>354</sup>.

Por este motivo, el artículo 127.3 LRJ-PAC indica que las disposiciones del Título IX, relativo a la potestad sancionadora, no son de aplicación al ejercicio por la Administración de su potestad disciplinaria sobre quienes estén vinculados a ella por una relación contractual. Es más, la Disposición Adicional octava añade que los procedimientos de ejercicio de esta potestad se regulan por su normativa específica y no les es de aplicación la LRJ-PAC. En idéntico sentido, el artículo 1.3 RPS los excluye de su ámbito de aplicación. Por consiguiente, las penalidades por

---

<sup>353</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 230.

<sup>354</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, II, pág. 179.

demoras en la realización de las obras y, en su caso, la resolución del contrato, no se configuran como sanciones sino como incidencias de una relación contractual (arts. 95.3 y 111 LCAP, 196 y 223 LCSP y 143 LUV), motivo por el cual la jurisprudencia (STS número 163 de 10 de febrero de 1990, Sección 8ª, y 26 de diciembre de 1991, Sección 6ª, recurso 1615/1988) niega que la Administración ejercite en este caso potestad sancionadora.

Se viene admitiendo pacíficamente que los contratistas están ligados con la Administración por una relación especial de sujeción, donde ésta ejercita potestades internas y domésticas, y las potestades sancionadoras son de carácter disciplinario<sup>355</sup>. Las multas convencionales o penalidades –entre ellas, las derivadas de la normativa de contratación administrativa- no pueden considerarse sanciones administrativas porque su fundamento jurídico es el consentimiento convencional prestado por el particular y no el ejercicio de una potestad unilateral por el poder público. Mientras que la sancionadora es una potestad de Derecho público que la Administración ostenta en virtud de un apoderamiento legal, la competencia para imponer estas penalizaciones deriva del consentimiento del interesado<sup>356</sup>. En última instancia, el Derecho sancionador administrativo no está pensado para incumplimientos contractuales, que deben tener su reproche en el plano exclusivo del acuerdo, sino para conductas que trascienden la relación bilateral por afectar el orden social<sup>357</sup>.

Por todo lo anterior, carece de sentido que se configure como infracción urbanística grave y no como incidencia contractual el incumplimiento por el urbanizador de los compromisos asumidos con la Administración o los propietarios, salvo el de los plazos no superior a un tercio de los mismos (art. 233.2 LUV) o el de las obligaciones legales o compromisos asumidos mediante convenio urbanístico para la ejecución de planeamiento (art. 251.1 LUV). Además, para una sistemática correcta de la norma, la persecución de las conductas descritas en el párrafo segundo del artículo 233.3 y el 236, así como el artículo 251.1 LUV, en cuanto a la

---

<sup>355</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ-Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...II*, pág. 2510.

<sup>356</sup> Alejandro HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, pág. 289.

<sup>357</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 534.

intervención del agente urbanizador, no deberían haber estado ubicados en el Capítulo III (“Infracciones y sanciones urbanísticas”) del Título IV de la LUV, sino en la Sección 6ª (“Cesión, resolución y caducidad de los Programas de Actuación Integrada”) del Capítulo XIV del Título II del mismo texto.

Sobre las prohibiciones para contratar de urbanizador, empresario constructor y subcontratista, la LUV se remite al artículo 20 LCAP (arts. 120.2, 121 y 142 LUV), referencia que debe entenderse hecha al actual artículo 60 LCSP. Aparte regula, como se ha indicado, la inhabilitación en el artículo 236 LUV, aun cuando no se alcanza a vislumbrar una distinta naturaleza jurídica entre la prohibición para contratar de la LCAP o LCSP y la inhabilitación del urbanizador de la LUV.

Por último, no debemos confundir esta resolución del contrato por infracción urbanística cometida por el urbanizador *dentro del ámbito programado* –como se dice de forma expresa en el 338 ROGTU- con la inhabilitación provisional del propietario de una construcción para asumir o ejercer la función de urbanizador o empresario constructor en un programa, mientras no se ejecute plenamente la orden de restauración, previsto en el 531.b) ROGTU. El segundo caso se refiere a infracciones cometidas por particulares *en terrenos de su propiedad o disponibilidad de cualquier lugar de la Comunidad Valenciana*. Se configura como una medida destinada a evitar que quienes hayan cometido una infracción, en tanto no la demuelan, puedan beneficiarse y concurrir como urbanizador o constructor o, de haber sido ya contratados, continuar siéndolo. La mayor dificultad para su efectividad radica, sin duda, en la constancia de la realización de infracciones en otras Administraciones, habida cuenta que no existen hasta la fecha mecanismos de comunicación de datos con este objeto.

La redacción del artículo 531.b) ROGTU abre algunos interrogantes, porque su literalidad permite inhabilitar “provisionalmente” a un empresario como agente urbanizador en tanto no exista restauración de la legalidad, pero no puede defenderse con coherencia que, una vez realizada ésta, pueda volver a ser agente del programa para el que fue inhabilitado, porque el carácter de función pública del urbanismo –según contempla el 3.1 LUV- impide suspender la actuación a la

espera de la reacción -pronta o tardía, según los casos- del infractor. Para dar racionalidad a la norma, únicamente puede mantenerse el carácter *provisional* de la inhabilitación durante el periodo otorgado para el cumplimiento de la restauración; más allá de este plazo, sin su efectiva realización, debe dar lugar a la inhabilitación -no provisional- del agente urbanizador o la imposibilidad de acceder a esta condición.

### **3.4-La muerte de la persona física y la extinción de la persona jurídica**

De la muerte de la persona física, así como la extinción de la persona jurídica antes de la ejecución de la sanción, con dispar acierto, se ocupa el artículo 535 ROGTU. En su apartado primero dispone que la muerte de la persona física que cometió la infracción extingue su responsabilidad, sin perjuicio de que la Administración imponga a sus sucesores o herederos las medidas de restauración de la legalidad que procedan.

Cabe plantearse si esta extinción es posible cuando la sanción es firme pero no ha podido ser ejecutada en el momento del deceso. Se debe seguir el criterio marcado en el artículo 39.1 LGT, por el que en ningún caso se transmitirán las sanciones. Por tanto, si la muerte se produce después de que la sanción ha alcanzado el carácter definitivo pero antes de que sea ejecutada, también procede la extinción, pues la finalidad de corregir al infractor que tiene la multa no puede obrar, a consecuencia del fallecimiento<sup>358</sup>.

Se prohíbe de forma expresa el beneficio del infractor como consecuencia de la infracción, motivo por el cual puede la Administración aumentar la sanción con el fin de impedir éste, según los artículos 131.2 LRJ-PAC y 235 LUV. Con el fin de evitar que la extinción de la personalidad, jurídica o física, haga desaparecer la efectividad de esta previsión, el apartado primero del artículo 535 ROGTU dispone que cuando los sucesores o herederos se hubieren beneficiado o lucrado como consecuencia de la infracción, la Administración puede exigirles la restitución del beneficio ilícito obtenido. Por tanto, se produce una excepción al carácter

---

<sup>358</sup> Francisco LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Las sanciones municipales*, 1984, pág 103 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...II*, págs 2675 y sig.

personalísimo de la sanción, en lo referente a éste.

Desde el punto de vista práctico la cuestión presenta algunas complejidades. En primer lugar, para las personas físicas deberá motivarse qué parte del beneficio obtenido por el infractor difunto ha sido transmitido a sus causahabientes; después, previa audiencia a los interesados, la Administración deberá imponer la sanción debidamente menguada. Por lógica, si se produce el deceso de algunos de estos herederos antes del pago y hay sucesivas transmisiones, deberá procederse de igual modo.

El apartado segundo del artículo 535 ROGTU merece una profunda censura. Al igual que algún otro aspecto de la normativa urbanística valenciana, trata de dar una solución en exceso simple a un problema complejo, y lleva a agravar la situación inicial. Contempla el supuesto de extinción de la persona jurídica responsable de la infracción *una vez impuesta pero no ejecutada la sanción*<sup>359</sup>; por contra, el RUGTU no se ocupa de la posibilidad de que la persona jurídica autora de la infracción se extinga antes de ser sancionada. Para tratar este último supuesto, hubiera sido conveniente la introducción de un precepto similar al 194.2 de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, por el que si la persona jurídica autora de la infracción se extinguiera antes de ser sancionada, se considerarán autores a las personas físicas que, desde sus órganos de dirección o actuando a su servicio o por ellas mismas, determinaron con su conducta la comisión de la infracción<sup>360</sup>.

El apartado segundo del artículo 535 ROGTU, referido a las sanciones *ya impuestas*, contempla las siguientes reglas:

a) se considerarán autores de la infracción las personas físicas que, siendo titulares de los órganos de dirección o representación ordinaria de la persona

---

<sup>359</sup> En general, sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, Blanca LOZANO CUTANDA, *La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito administrativo sancionador administrativo*, RAP, núm. 129, 1992, págs. 211 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, págs. 440 y sig; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 358 y sig.

<sup>360</sup> José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Las infracciones urbanísticas en la legislación de Andalucía*, 2004, pág. 81.

jurídica, determinaron con su conducta o decisiones la comisión de la infracción.

b) supletoriamente, se aplicará el régimen que corresponda a cada persona jurídica.

Asimismo, en la misma línea, el artículo 534.2 ROGTU indica que *de la obligación de pago* de las multas impuestas a las personas jurídicas serán responsables subsidiarios los gestores o administradores cuya conducta haya sido determinante para la comisión por la persona jurídica de la infracción. Nótese que de nuevo se refiere al supuesto del *pago* de la sanción *ya impuesta*. Por tanto, no puede entenderse que de la redacción de este precepto por si mismo se atribuya la condición de sujetos responsables a estos gestores y administradores, y en consecuencia los derechos de defensa en el procedimiento sancionador; sólo les atribuye, con posterioridad, la obligación de pago.

Ciertamente, el artículo 130.3 LRJ-PAC dispone que serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, *cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores*; pero este precepto sólo puede materializarse cuando el procedimiento se dirija contra todos los sujetos responsables, pues resulta ilegítimo requerir el cumplimiento de una sanción a quien no ha tenido la oportunidad de hacer valer sus derechos en el procedimiento, tanto para defenderse de los hechos constitutivos de la infracción, cuando para defender el estricto cumplimiento del deber de prevención impuesto por la norma<sup>361</sup>.

Es más, la LRJ-PAC se remite a lo establecido en las normas sectoriales, de manera que por si mismo es inoperante<sup>362</sup>. Ha de ser la propia normativa sectorial

---

<sup>361</sup>José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, I, pág. 120; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, pág 618.

<sup>362</sup>Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, pág. 615.

la que fije, al tratar el régimen sancionador, las responsabilidades de las personas físicas que rigen a las personas jurídicas; en cambio, la normativa valenciana omite toda referencia al respecto y se limita a tratar un supuesto distinto, referido a la situación en que *una vez impuesta la sanción*, desaparece la persona jurídica. En última instancia, *lege ferenda*, la doctrina echa a faltar una regulación completa de las responsabilidades de las personas físicas derivadas de las actuaciones de las personas jurídicas, para evitar tanto interpretaciones tendentes a provocar la indefensión como las que derivan en la impunidad de los implicados<sup>363</sup>.

Con estas previsiones -centradas, reiteramos, en la ejecución de la sanción- el ROGTU incide de forma clara en las reglas generales de representación y responsabilidad de las personas jurídicas, de competencia exclusiva estatal, como normativa mercantil o civil, según el artículo 149.1.6 y 8 CE; tampoco puede excepcionarlas y entenderlas aplicables sólo de forma supletoria. Carece de sentido que la ejecución de las sanciones ya impuestas en las personas jurídicas tenga un tratamiento específico en el Derecho urbanístico, porque similar situación se da en cualquier otro ámbito de la potestad punitiva. Se ha de recordar que las sanciones son ingresos de Derecho público para cuya exacción se aplican las reglas de recaudación de los ingresos de Derecho público, en especial el Reglamento general de recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio<sup>364</sup>. En palabras

---

<sup>363</sup> Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 619.

<sup>364</sup> El artículo 40.5 LGT determina que las sanciones derivadas de infracciones cometidas por las sociedades serán exigibles a los sucesores de las mismas hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les corresponda. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Pedro GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento administrativo local*, II, 2ª ed, 1993, pág 1113, consideran su antecedente el artículo 89.4 de la Ley 230/1963 de 28 de diciembre, General Tributaria, aplicable con carácter general a las sanciones administrativas. Este criterio de la LGT se interpreta en la sentencia de 31 de octubre de 2006 del TSJ de Madrid, Sección 5ª, recurso 1149/2003:

“Si nos atenemos a la regulación de este supuesto de sucesión en la vigente Ley 58/2003, pese a no resultar de aplicación al caso si puede establecer criterios orientativos y ayudar a interpretar el alcance de la omisión, reconoce sin la menor duda la posibilidad de transmisión de las sanciones en los casos de sucesión de personas jurídicas en el artículo 40.5...La no exclusión de las sanciones en el caso de la sucesión de personas jurídicas parece razonable, en la medida que los socios propietarios de la entidad y en vida de esta, debían soportar el resultado de todas las consecuencias jurídico tributaria de la sociedad, incluidas las sanciones a las que debiera hacer frente.



de NIETO, el ordenamiento fiscal ha sido el que ha abierto entre nosotros la brecha de la responsabilidad de las personas jurídicas, habiendo llegado a establecer incluso un refinado mecanismo de subsidiariedades de responsabilidad en los casos de dolo o culpa de los agentes personales<sup>365</sup>.

Por tanto, ante el carácter de ingresos de Derecho público de las sanciones, para su ejecución, hemos de remitirnos *in totum* a las normas recaudatorias, así como a aquellas otras que regulan la extinción de las personas jurídicas, en principal las civiles y mercantiles; en cambio, es criticable que desde la normativa reglamentaria sectorial se aventuren precipitadas soluciones puntuales de aplicación sumamente problemática. Hubiera bastado en el ROGTU, aun cuando no fuera necesaria, una remisión a la normativa general de recaudación en cuanto a la exacción de las multas.

En la normativa mercantil se contempla que de producirse la liquidación de la sociedad, una de las operaciones a realizar sea el pago de las deudas de la sociedad, entre las que se encuentran las sanciones. Esta obligación puede derivarse incluso de la existencia de pasivo sobrevenido tras la liquidación, según el artículo 399 del texto refundido de la Ley de sociedades de capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de julio. En caso concreto del concurso, las sanciones forman parte de los créditos subordinados dentro de la clasificación de créditos incluidos en la lista de acreedores, según indica el artículo 92.4º de la Ley

---

Ahora bien, la posibilidad de transferencia de la sanción de la persona jurídica a sus socios integrantes, no significa que la transmisión deba ser automática o responda a cánones de responsabilidad objetiva. Como en todo acto de asunción de responsabilidad por la imputación de una sanción, se hace imprescindible la valoración de la culpabilidad del agente sobre el que se pretende recaer las consecuencias de la infracción cometida.

Esto significa dos cosas: primero que el principio de culpabilidad no es ajeno a la transmisión de sanciones de personas jurídicas disueltas a sus socios o partícipes; segundo, que debe la Administración, en todo caso, motivar y justificar el grado de responsabilidad del socio sucesor en el acuerdo de sucesión de la deuda y sanción de la entidad extinguida”

En igual sentido, el Tribunal Económico-Administrativo Central, en la Resolución de 11 de mayo de 2000, declaró la extensión de la responsabilidad de los socios a las sanciones tributarias, e indicó que si bien el fallecimiento de las personas físicas extingue las deudas correspondientes a las sanciones, no ocurre lo mismo en los supuestos de la extinción de las personas jurídicas.

Sobre la disolución de las personas jurídicas y sus efectos en las sanciones, Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 684 y sig.

<sup>365</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, pág. 452.

22/2003 de 9 de julio, concursal.

Se comprueba por tanto la influencia del Derecho mercantil y el tributario sobre el Derecho administrativo sancionador, en el caso de disolución de las personas jurídicas como medio de extinguir a veces de forma torticera la responsabilidad. La STS de 18 de abril de 1994, Sección 4ª, rechaza esta maniobra defraudatoria en el supuesto de la absorción de sociedades, al extender la responsabilidad al absorbente:

“no siendo equiparable el hecho extintivo de las personas físicas que conlleva la de la responsabilidad derivada de las infracciones penales y administrativas...toda vez que la extinción de una persona jurídica da lugar a un proceso de liquidación de todas sus obligaciones o la sucesión de aquella que se subroga en los mismos”

La normativa recaudadora y mercantil cuenta con mecanismos, aun imperfectos, para el cobro de las sanciones impuestas a la personas jurídicas una vez extinguida la sociedad, y por este motivo es incorrecta la previsión del artículo 535.2 ROGTU de incidir en esta normativa estatal y alterar el sujeto infractor fijado con carácter previo. El precepto trata de evitar a la Administración los procelosos caminos de la responsabilidad de los socios, no siempre localizables, en las liquidaciones de sociedades. Para ello, decide cambiar el infractor -no responsable último del pago de la sanción- y considerar autores a los titulares de los órganos de dirección o representación ordinaria de la persona jurídica. Pensemos que en la práctica puede tratarse de personas que abandonaron sus cargos tiempo atrás, abocados de momento al pago de una sanción que puede ser cuantiosa. Además, es perfectamente posible que los responsables de la sociedad en el momento de cometerse la infracción no sean las mismas personas que la dirijan cuando se tramite el procedimiento sancionador, por lo que podrían incluso desconocer la propia existencia del procedimiento administrativo. En nuestra opinión, esta indefensión, además de los aspectos anteriores, hacen el precepto nulo<sup>366</sup>.

---

<sup>366</sup> Otra posibilidad pasa por dar una viabilidad *práctica* al artículo 535.2 ROGTU. La Administración habría de averiguar en todos y cada uno de los casos, a través de los registros públicos, quiénes fueron los titulares de los órganos de dirección o representación ordinaria de la persona jurídica en el momento de cometerse la infracción y que hubieron abandonado sus cargos antes de la incoación del procedimiento sancionador, aspectos por otra parte no siempre

## 4-LAS SANCIONES

### 4.1-Tipos y cuantía

Según se ha tenido ocasión de indicar en el apartado 3.4 de este capítulo, por la comisión de las infracciones urbanísticas el artículo 234 LUV establece -junto a la tradicional sanción de la multa- la inhabilitación para asumir la condición de urbanizador por un tiempo no superior a cuatro años, así como la de ser concesionario o subcontratista de obras de urbanización por un tiempo no superior a cuatro años. A semejanza de la normativa estatal supletoria, se comprueba por tanto que la multa económica continúa siendo en la LUV la sanción de mayor incidencia, la más aplicable a los infractores, ya que el resto de las previstas se refieren a concretos sujetos mucho menos numerosos, al menos desde el punto de vista cuantitativo.

En relación a la multa, para el supuesto de *ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución*, el artículo 235 LUV se remite a las reglas determinadas en cada uno de los preceptos que tipifican estas infracciones. Así, por ejemplo, para las obras ilegales en suelo no urbanizable protegido en el artículo 247 LUV se fija la sanción del 100 al 200 de su valor, con un importe no inferior a los 3000 euros.

En el apartado segundo del artículo 235 se marcan límites cuantitativos para cada tipo, aplicables a *las demás infracciones urbanísticas*. En concreto, establece:

- a) Las leves, con multa de 300 hasta 3.000 euros.
- b) Las graves, se sancionarán con multa de 3.001 a 30.000 euros.
- c) Las muy graves, se sancionarán con multa de 30.001 a 1.500.000 euros.

Se entiende que este segundo apartado es una excepción a la regla general, es decir, para cuando la LUV no fija la multa como un porcentaje variable en relación

---

determinables con certeza. Por tener intereses legítimos que puedan resultar afectados, los consideraría interesados en el procedimiento. Descartamos esta opción pragmática, ya que como se ha indicado, la norma adolece de defectos que la hacen inaplicable.

al coste de las obras o al valor de determinados elementos<sup>367</sup>. Si bien esta interpretación permite la coherencia del artículo 235 LUV y da un sentido lógico al juego de ambos apartados, nótese que la literalidad de éstos distingue entre *ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución* en relación al apartado primero y las *demás infracciones* en cuanto al segundo. Por tanto, las previsiones de éste son exclusivas para *las demás infracciones*, es decir, *nunca* para las infracciones por *ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución*.

Es más, si se repasan los artículos 247 a 252 LUV, ocupados de las infracciones en particular y sus sanciones, se comprueba que todos ellos fijan la horquilla de porcentaje sobre el que se va a imponer la sanción, motivo por el cual el artículo 235.2 LUV deviene prácticamente en inoperante, y se concluye que la desafortunada redacción el artículo 235 LUV no hace más que inducir a confusión. Desde nuestro punto de vista, salvo error, la única aplicación práctica del artículo 235.2 LUV es la descrita en el apartado 7.5 de este capítulo<sup>368</sup>.

El resto del artículo 235 LUV desarrolla el principio de prohibición del beneficio como consecuencia de la infracción, con un contenido similar al del 62 RDU. La finalidad de la regla es impedir que la vulneración de la ordenación urbanística reporte alguna ventaja patrimonial al infractor y que tal ventaja pudiera subsistir aún después del pago de la multa pertinente; en otros términos, evitar que la comisión de la infracción sea más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas, tal como señala el artículo 131.2 LRJ-

---

<sup>367</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 225.

<sup>368</sup> La redacción literal del artículo 235.2 LUV lleva a entender que los porcentajes del artículo 235.2 LUV sólo se aplican a "las demás infracciones", es decir, a las distintas de las de *ejecución de obras o instalaciones* (art. 235.1 LUV), como las infracciones por usos no permitidos o parcelaciones ilegales. La única posibilidad de aplicación del artículo 235.2 LUV lleva a *considerar la horquilla del 235.2 LUV como un segundo límite distinto del marcado por el propio precepto que regulara la sanción (dentro de los artículos 247 a 252 LUV)*. Así, en el 252.2 LUV se sanciona la falta leve de parcelaciones que sin contradecir el planeamiento en vigor se realicen sin título habilitante con una multa del 2 al 6 por ciento del valor de los terrenos y no inferior a 300 euros; pero esta horquilla sería al mismo tiempo acotada por la del artículo 235.2 LUV, que limita las faltas leves de 300 a 3.000 euros. No aceptamos esta interpretación, de difícil aplicación práctica, y consideramos que el precepto es inoperante, salvo en el supuesto descrito en el apartado 7.5, porque cada sanción ha sido objeto de concreción en los artículos 247 a 252 LUV.

PAC<sup>369</sup>. Así, cuando la suma de la sanción impuesta y del coste de las actuaciones de reposición de los bienes y situaciones a su primitivo estado arroja una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el valor del mismo, porque en ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor. En los casos en que la restauración del orden urbanístico infringido no requiere actuación material ninguna, la sanción que se imponga al infractor no podrá ser inferior al provecho obtenido con la actividad ilegal<sup>370</sup>.

Se ha de poner en relación esta prohibición del beneficio del infractor con el artículo 94.6 LUV, cuyo contenido se desarrolla en el apartado 4.3 del capítulo IV. Éste, para las modificaciones de planeamiento que vengán a legalizar actuaciones urbanísticas irregulares exige previo informe favorable del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo y que la nueva ordenación satisfaga los principios rectores de la actividad urbanística, así como los estándares legales de calidad de la ordenación. En lo que ahora nos interesa, especifica que su entrada en vigor respecto de los inmuebles afectados, salvo ciertos supuestos, se producirá cuando los incrementos de aprovechamiento que comporten sean íntegramente compensados por su valor urbanístico en favor de la Administración, salvo ciertos supuestos fijados en la propia norma. Por tanto, cuando proceda la compensación de incrementos, la cuantía pagada por este concepto se ha de restar, en su caso, de la que se haya de abonar para impedir el beneficio del infractor.

#### **4.2-Graduación de la responsabilidad**

Para cada infracción urbanística, la LUV marca una cantidad o porcentaje mínimo y máximo dentro de los cuales la Administración ha de fijar el importe

---

<sup>369</sup> José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Las infracciones urbanísticas*, pág. 141.

<sup>370</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 227. En general, José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Las infracciones urbanísticas*, págs. 140 y sig; Martín BASSOLS COMA, *El control de la legalidad urbanística...*, págs. 337 y sig; Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Derecho urbanístico sancionador*, pág. 91 y sig; Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 1561; Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, págs. 146 y sig.

concreto de la sanción. A semejanza del artículo 228.5 LS/76, el 240 LUV indica que para graduar las multas se atenderá primordialmente a la gravedad de la materia, a la entidad económica de los hechos constitutivos de la infracción, a su reiteración por parte de la persona responsable y al grado de culpabilidad de cada uno de los infractores.

Estos criterios, fijados por una ley sectorial como es la LUV, han de aplicarse de conformidad con la previsión general del artículo 131.3 LRJ-PAC, por el que en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. Se consideran en especial en la LRJ-PAC una serie de criterios para la graduación de ésta, en concreto la existencia de intencionalidad o reiteración; la naturaleza de los perjuicios causados; así como la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme<sup>371</sup>.

Tras este planteamiento general, siguiendo el modelo marcado por el artículo 55 RDU, el 240 LUV enumera por separado las circunstancias agravantes, atenuantes y las que según el caso pueden ser agravantes o atenuantes<sup>372</sup>. Así son circunstancias que *agravan* la responsabilidad de una infracción, según el artículo 240.2 LUV:

a) La reincidencia, existiendo ésta cuando se comete una infracción del mismo tipo que la que motivó una sanción anterior en el plazo de cuatro años siguientes a la notificación de ésta; en tal supuesto, se requerirá que la resolución sancionadora haya adquirido firmeza.

---

<sup>371</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 247.

<sup>372</sup> Etimológicamente, la palabra “circunstancia” proviene de las palabras “circum”: alrededor de, en torno, cerca de, en las cercanías; y de “stare”: estar. O si también se quiere, del verbo “circunsto-steti”: estar alrededor, estar en torno. Orígenes ambos que en cualquier caso vienen a tener el mismo significado. El uso vulgar del término no difiere mucho del gramatical, y hace hincapié en la idea de accidentalidad, de cierta peculiaridad que acompaña un determinado acto. Es decir, una situación o requisito, que si bien no pueden desdeñarse, tampoco resulta trascendente para la esencia del acto o acontecimiento principal. Sobre las mismas, en el ámbito penal, José Luis GONZÁLEZ CUSSAC, *Teoría general de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal*, 1988.

b) Utilizar violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario público encargado del cumplimiento de la legalidad urbanística, o mediante soborno.

c) Alterar los supuestos de hecho que presuntamente legitiman la actuación, o falsificar los documentos en que se acredita el fundamento legal de la actuación.

d) Realizarla aprovechándose o explotando en su beneficio una grave necesidad pública o del particular o particulares que resultaron perjudicados.

e) Resistirse a las órdenes emanadas de la autoridad relativas a la defensa de la legalidad urbanística o su cumplimiento defectuoso.

f) Iniciación de las obras sin orden escrita del técnico director y las modificaciones que aquél introdujere en la ejecución del proyecto sin instrucciones expresas de dicho técnico cuando tales variaciones comporten una infracción urbanística, quedando exento de responsabilidad el empresario constructor en todos aquellos casos en que justifique suficientemente haberse atendido a las instrucciones recibidas de la dirección facultativa de obra.

g) Haberse prevalido, para cometerla, de la titularidad de un oficio o cargo público, salvo que el hecho constitutivo de la infracción haya sido realizado, precisamente, en el ejercicio del deber funcional propio del cargo u oficio.

h) No haber procedido a la suspensión de las obras tras la inspección y pertinente advertencia del agente de la autoridad.

Son circunstancias cuya concurrencia *atenúa* la responsabilidad de una infracción urbanística, según el artículo 240.3 LUV:

a) Acreditar la falta de intencionalidad en la gravedad del daño a los intereses públicos o privados afectados por la operación o actuación ilegal.

b) Proceder a la reparación o adoptar medidas que disminuyan el daño causado, antes de la iniciación de las actuaciones sancionadoras.

c) Proceder a la suspensión de las obras tras la inspección y pertinente advertencia del agente de la autoridad.

Son circunstancias que, *según cada caso, atenúan o agravan* la responsabilidad, según el artículo 240.4 LUV:

a) El grado de conocimiento técnico de los pormenores de la actuación, de acuerdo con la profesión o actividad habitual del culpable.

b) El beneficio obtenido de la infracción, o, en su caso, el haberla realizado sin consideración alguna al posible beneficio económico que de la misma se derivare.

c) La mayor o menor magnitud física del daño producido.

d) La mayor o menor dificultad técnica para devolver el inmueble a su estado inicial.

Se comprueba en primer lugar que el concepto de reincidencia del artículo 240.2.a) LUV no es igual al del artículo 131.3 LRJ-PAC, porque aquél se refiere a cuatro años en lugar de uno. La diferenciación entre reincidencia y reiteración se puede ver en la sentencia del TSJ de Baleares de 11 de junio de 1999, recurso 767/1997, la cual indica que en el marco del Derecho Administrativo sancionador, la reiteración se distingue de la reincidencia únicamente en que aquélla comprende a infracciones cometidas incluso con una diferencia temporal superior a un año y es también independiente de que dichas infracciones participen o no de la naturaleza de la considerada en la que se quieren hacer valer los efectos agravatorios.

De otra, algunas de las circunstancias, como las de los apartados b), c) y e) del artículo 240.2 LUV, se refieren a conductas que, en sí mismas consideradas, constituyen un delito. PAREJO ALFONSO plantea que de existir condena penal quede enervada la posibilidad del ejercicio de la potestad sancionadora<sup>373</sup>, y por tanto, la aplicación de la circunstancia. Se ha de analizar cada supuesto en concreto para comprobar si se va a dar ese solapamiento, cuya consecuencia sería la aplicación de la regla *non bis in idem*; por regla general, es lógico que se impida esta doble punición.

La letra f) del artículo 240.2 LUV contiene un supuesto especial de exención de responsabilidad del empresario constructor “en todos aquellos casos en que se justifique suficientemente haberse atendido a las instrucciones recibidas de la dirección facultativa de las obras”. Coincidimos con RENAU FAUBELL que por el contexto en que se halla esta exención, la misma sólo podrá aplicarse en aquellos casos en los que el correspondiente proyecto de obra haya contado con licencia municipal, pues sólo entonces cobra sentido.

---

<sup>373</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, pág. 145.



También coincidimos con el autor en que tanto la circunstancia agravante del artículo 240.2.h) como la atenuante del 240.3.h) -una reverso de la otra-, no requieren que por la Administración se haya dictado orden expresa de paralización de las obras, pues se están refiriendo a la simple “advertencia de agente de la autoridad”, que es el inspector urbanístico de los artículos 256 y 257 LUV<sup>374</sup>.

El artículo 241 LUV sigue la senda del 63 RDU al indicar que cuando en la comisión de la infracción concurra alguna circunstancia agravante, la sanción se impondrá siempre en su grado máximo y si concurriese alguna circunstancia atenuante, en su grado mínimo. Cuando concurriese circunstancias atenuantes o agravantes, éstas se compensarán de forma racional para la determinación de la sanción, ponderando razonadamente la trascendencia de unas y otras<sup>375</sup>. Por último, cuando no concurran circunstancias atenuantes ni agravantes, la sanción se impondrá en su grado medio; de esta manera, se positiviza la doctrina marcada entre otras por la STS de 16 de diciembre de 1993, Sección 5ª, recurso 472/1991.

#### **4.3-Reglas para la determinación de la sanción**

Dispone el artículo 130.3 LRJ-PAC que cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

En el apartado 3.1 de este capítulo se ha hecho mención del promotor, el constructor y el director de obra como los tres principales grupos de responsables que de ordinario se observan en la ejecución de obras. En consecuencia, el artículo 242.3 LUV viene a fijar algunas reglas para el supuesto de que en la infracción intervengan éstos. Aquí, la LUV no se aparta de la regulación tradicional del RDU y de su interpretación a lo largo de los años por reiterada la jurisprudencia:

a) Las multas que se impongan a los distintos grupos por una misma

---

<sup>374</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 249.

<sup>375</sup> Para una esquematización en la aplicación de ñas circunstancias agravantes y atenuantes, véanse los cuadros de Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs 252 y sig.

infracción tendrán carácter independiente.

b) Si la condición de promotor, constructor o director de la obra recayera en dos o más personas, el importe de la multa, dentro de cada uno de estos grupos, se distribuiría entre ellas en proporción a su grado de participación en la comisión de la infracción, o a partes iguales, si ello no se pudiera determinar.

c) Si en una misma persona concurrieran la condición de promotor, constructor y director de obra, o de varias de ellas, solamente se le impondrá una sanción. Con esta última previsión se positiviza el tradicional criterio del TS, entre otras, en la sentencia de 19 de febrero de 1992, Sección 5ª, recurso 1388/1989<sup>376</sup>.

Por último, el artículo 242 LUV se ocupa en su apartado 6 de la base de cálculo de las multas, cuando éstas se fijan en relación al valor de la obra o instalación *ejecutada*, y que se integra por el coste de los materiales o de la instalación y el de su ejecución o implantación, excluidos el beneficio empresarial, honorarios profesionales e impuestos. Se produce una separación en este punto del RDU, cuyo artículo 76.1 se aplica sobre el valor de la obra *proyectada*, no en el de la realmente ejecutada. Se considera que este nuevo criterio fomenta que detectada la infracción, su autor interrumpa la ejecución de las obras, a diferencia del anterior, en el que la sanción era indiferente del grado de ejecución alcanzado<sup>377</sup>. No es desacertada esta opinión, y toda medida destinada a conseguir la efectividad de la disciplina urbanística ha de ser bienvenida, pero la misma, por si misma, no va a ser demasiado efectiva. Más bien, es exigencia de la seguridad jurídica el que la sanción se refiera a una conducta realmente realizada y no a una mera *previsión* de futura ejecución. Desde el punto de vista práctico, con independencia de que el infractor pare o no la ejecución y las consecuencias legales de esta desobediencia a la autoridad –incluso de índole penal–, en todo procedimiento sancionador, en un determinado momento se ha de fijar el importe de la sanción, aun cuando le conste a la Administración que no se ha producido su paralización. La motivación de ésta,

---

<sup>376</sup> Ana OLMEDO GAYA y Lucas Manuel PÉREZ SOLER, *Manual práctico de disciplina urbanística*, 2002, pág. 86.

<sup>377</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 253.

en última instancia, no es tanto el importe de la multa como la certeza –hasta ahora, no tan clara– de que se va a producir la restauración de la legalidad.

## **5-ALGUNAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA URBANÍSTICA**

A semejanza de las anteriores leyes de suelo, tanto el artículo 243 LUV como el 536 ROGTU para la tramitación del procedimiento sancionador hacen una remisión a la legislación aplicable, en estos momentos el Título IX de la LRJ-PAC y el RPS<sup>378</sup>. El plazo de resolución es de seis meses, ampliable por otros seis y contado desde su iniciación, mediante acuerdo a adoptar por el órgano competente para iniciar el procedimiento.

En las siguientes páginas vamos a incidir en algunas concretas cuestiones del procedimiento sancionador que se plantean cuando éste se refiere a la materia urbanística. Así, el artículo 245.1 LUV se ocupa de la comunicación al Ministerio Fiscal en caso de aparición de indicios de delito o falta, en concordancia con los artículos 42 LS/08 y 7 RPS. Existen entre el 42 LS/08 y 245.1 LUV algunas diferencias, que no impiden una aplicación conjunta de ambos. La norma estatal dispone que cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito o falta del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, y se abtendrá aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción.

En cambio, marca el artículo 245.1 LUV que cuando con ocasión de la tramitación de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción

---

<sup>378</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Incidencia de la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, RAP núm. 132, 1993, págs. 11 y sig, en pág. 39.

urbanística se desprendan indicios del carácter de ilícito penal del hecho, el órgano instructor del expediente lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de la exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, suspendiendo la tramitación del expediente administrativo entre tanto no recaiga resolución del Ministerio Fiscal o resolución judicial firme. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa, pero no la adopción de las medidas de restauración de la legalidad y de la realidad física alterada. Del análisis de los dos artículos se concluye:

a) Así como el artículo 48 LS/08 indica que será el órgano competente para imponer la sanción quien comunique los hechos al Ministerio Fiscal, el 245 LUV habla del órgano instructor del expediente. En un procedimiento sancionador nunca coincidirán órgano instructor y resolutorio (art. 134.2 LRJ-PAC). La coherencia lleva a que pueden realizar la comunicación ambos órganos.

b) Si bien el artículo 48 LS/08 manda reanudar el procedimiento una vez se haya pronunciado la autoridad judicial, en ocasiones el Ministerio Fiscal decide no iniciar acciones penales, de manera que la autoridad judicial nunca llega a pronunciarse porque no tiene conocimiento de los hechos. Por ello es más exacto el artículo 245 LUV, que permite reanudar el procedimiento, ya sea sancionador o restaurador de la legalidad, cuando se haya pronunciado el órgano jurisdiccional o Ministerio Fiscal. En este último caso, lógicamente, sólo cuando decida no intervenir y siempre que no existan actuaciones judiciales pendientes promovidas por un tercero, en ejercicio de acción pública o acusación particular.

Los artículos 319 y 320 del Código Penal han sido objeto de reforma por la Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio, de los delitos de ordenación territorial y urbanismo<sup>379</sup>. Aun cuando tanto en la redacción actual como en la anterior se contempla la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la

---

<sup>379</sup> Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, *Los delitos urbanísticos en la reforma del Código Penal*, RDUMA, núm. 260, 2010, págs. 107 y sig; Elena GÓRRIZ ROYO, *Los delitos de ordenación del territorio: artículos 319 y 320 del Código Penal*, en Francisco Javier ÁLVAREZ GARCÍA y José Luis GONZÁLEZ CUSSAC, *Comentarios a la reforma penal de 2010*, 2010, págs. 367 y sig; Carolina VILLACAMPA ESTIARTE, *Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (arts. 319 y 320 del Código Penal)*, en Gonzalo QUINTERO OLIVARES (director), *La reforma penal de 2010: análisis y comentarios*, 2010, págs. 269 y sig.

realidad física alterada, los órganos jurisdiccionales penales no acostumbran a decidir sobre la procedencia de la demolición de las edificaciones y dejan tan ingrata labor a la Administración<sup>380</sup>. Se aprecia no obstante en los últimos años un cambio de tendencia en éstos, cada vez más partidarios a ordenar dentro de su ámbito jurisdiccional la demolición de la construcción<sup>381</sup>, ya sea por sus propios medios o a través de los de la Administración, a la que ordenan que la lleve a cabo.

Otra cuestión a considerar es el órgano competente para resolver. Debe aclararse que según se desprende de los artículos 48 LS/08 y 245 LUV sólo cabe suspender el procedimiento sancionador, nunca el restaurador de la legalidad, ya que la sanción penal excluye la imposición de sanción administrativa, pero sin perjuicio de las medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción. Recordemos además que tras la aparición del 538 ROGTU, con carácter general sólo una vez ultimado el de restauración de la legalidad se ha de iniciar el sancionador. Por tanto, las actuaciones judiciales penales no son óbice para paralizar el procedimiento de restauración de la legalidad; por el contrario, una vez ordenada ésta, si procede, debe paralizarse el procedimiento sancionador a la espera del resultado de las actuaciones judiciales.

El Alcalde o la Junta de Gobierno Local, en los términos que resulte de la LBRL será el órgano competente para incoar y resolver los expedientes sancionadores (art. 539.3 ROGTU)<sup>382</sup>. Según la LBRL, en su artículo 21.1.n), LBRL, corresponde al Alcalde el sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad está atribuida a otros órganos; en cambio, en los municipios de gran población, previstos en el Título X de la LBRL corresponde a la Junta de Gobierno Local (art. 127.1.1, LBRL). En el primer caso, la competencia es delegable en la Junta de Gobierno Local, miembros de la misma y donde ésta no exista en los Tenientes de Alcalde (art. 43 del Reglamento de organización, funcionamiento y

---

<sup>380</sup> Elena GÓRRIZ ROYO, *Protección penal del Territorio. Los delitos contra la ordenación del territorio en sentido estricto*, 2003.

<sup>381</sup> Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición por delito...*, págs. 31 y sig.

<sup>382</sup> El Decreto 36/2007 de 13 de abril modifica el art. 539.3 ROGTU, pero se limita a subsanar la referencia a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, incompleta en la primera versión.

régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre); en el segundo, es delegable en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares (art. 127.2 LBRL).

En el ámbito autonómico, dispone el artículo 255.4 LUV que las competencias autonómicas en el ejercicio de la potestad sancionadora se ejercerán por la Conselleria competente en materia de urbanismo, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) La incoación de los expedientes sancionadores, cuando sea competencia autonómica, corresponderá, en todo caso, a la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

b) La resolución de los expedientes sancionadores, en los casos en los que sea competencia autonómica, corresponderá a los siguientes órganos:

- Al director general competente en materia de urbanismo cuando el importe de la sanción sea inferior a 30.000 euros.

- Al conseller o consellera competente en materia de urbanismo cuando el importe de la sanción sea mayor de 30.000 euros e inferior a 600.000 euros.

- Al Consell de la Generalitat cuando el importe de la sanción sea superior a 600.000 euros.

## **6-LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DEL ILÍCITO URBANÍSTICO**

Con la LS/56, en sus artículos 213.1 y 224, cualquier persona que por violación de esa Ley o de los planes de ordenación sufriera daño o perjuicio, podía exigir del infractor el resarcimiento e indemnización ante los órganos jurisdiccionales civiles. Años después, el Preámbulo de la Ley de reforma de 2 de mayo de 1975 era también claro en el sentido de remitir al orden civil el conocimiento de las reclamaciones entre particulares por daños provocados por infracciones, cuando indicaba que las medidas de disciplina urbanística no

“impiden claro está, que los perjudicados por actuaciones ilegales urbanísticas obtengan de los Tribunales de justicia ordinarios el oportuno resarcimiento de daños y perjuicios a cargo de los infractores”.

El artículo 229 LS/76 mantuvo la previsión de la LS/56, si bien especificó que el resarcimiento podía solicitarse de cualquiera de los infractores y con carácter solidario; después, con igual contenido, pasaría al artículo 266 LS/92, incluido dentro del extenso grupo de sus disposiciones de carácter supletorio, y por tanto declaradas anticonstitucionales por la STC 61/1997. En la actualidad, esta regla clásica aparece en el artículo 246 LUV, además de su perduración en el *revivido* artículo 229 LS/76. Distintas leyes autonómicas se refieren, asimismo, a esa posibilidad<sup>383</sup>.

El fundamento último de la reparación de estos daños radica en las reglas generales de Derecho privado sobre responsabilidad extracontractual, derivadas de los artículos 1902 y 1903 del Código Civil<sup>384</sup>, es decir, incardinadas en la competencia exclusiva estatal sobre legislación civil recogida en el artículo 149.1.8ª CE, motivo por el cual su ausencia en algunas legislaciones autonómicas no tiene el efecto de enervar la exigencia de esta responsabilidad<sup>385</sup>.

La situación anterior ha de distinguirse del supuesto en el que la damnificada sea la propia Administración, en cuyo caso, si bien con una redacción que ha dado lugar en ocasiones a interpretaciones diversas, los artículos 130.2 LRJ-PAC y 22 RPS circunscriben la resolución de la cuestión dentro del ámbito de actuación de las potestades administrativas<sup>386</sup>.

En nuestra opinión, el artículo 266 LS/92 no debió tener carácter supletorio,

---

<sup>383</sup> Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, *Datos para la definición de la disciplina urbanística en el estado autonómico*, RDUMA, núm. 159, 1998, págs. 55 y sig, en pág. 77.

<sup>384</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, pág. 399,

<sup>385</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 279; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual...*, pág. 261; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del suelo (Texto refundido de 1992)*, 6ª ed, 1993, págs. 2091 y sig. Con carácter general, sobre la responsabilidad civil derivada de la comisión de infracciones urbanísticas, Alejandro HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, págs. 266 y sig.

<sup>386</sup> Sobre las distintas interpretaciones, José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, I, pág. 112 y sig.

ya que si bien no distinguía entre Administración y particulares a la hora de referirse a quienes sufrieran daño o perjuicio a consecuencia de una infracción urbanística, ante el segundo supuesto el legislador se adentraba en la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.8ª CE. En todo caso, podría plantearse la vigencia del precepto desde el Derecho autonómico en aquellas Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, nunca en las de régimen común.

Desde el punto de vista de las competencias urbanísticas del artículo 49.1.9 EACV, la Comunidad Valenciana no puede establecer un régimen jurídico de reclamaciones civiles entre particulares como el contemplado en el artículo 246 LUV. Éste habla de forma genérica de “quienes...sufrieren daño o perjuicio” y considera susceptibles de ser demandados “cualquiera de los infractores”, con una responsabilidad solidaria entre ellos. Por lógica, y según se ha descrito, no estando entre unos ni unos ni otros la Administración Pública, las eventuales disputas de responsabilidad se sustanciarán ante los órganos jurisdiccionales civiles. Que su contenido, de hecho, no altere la regulación del Código Civil no obsta a lo anterior, ya que no es finalidad de la legislación autonómica la mera reproducción de la estatal.

## **7-LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y SUS SANCIONES**

### **7.1-Introducción**

Se hace en este apartado una sucinta descripción de las infracciones urbanísticas y sus sanciones, en particular de las derivadas de la ausencia de un título habilitante para la actuación de la que traen causa<sup>387</sup>. Una vez descritas las contempladas en la LUV, nos referimos a las previstas en la LSNU/92 –de las que se propugna su derogación expresa-, así como en la LSNU y LCG.

Junto con otras novedades, se comprueba que la LUV significa en relación con su antecedente el RDU un aumento del importe de las sanciones, a veces apuntado como medida disuasora de la realización de infracciones. No

---

<sup>387</sup> Para una exposición sistemática de las infracciones y sanciones en la LUV, Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones...en Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1549 y sig; Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 285 y sig.



consideramos que tenga otros efectos que los de aumentar los ingresos de las arcas municipales, porque la construcción ilegal no va a detenerse por la menor o mayor cuantía de las multas –cuya existencia demasiadas veces, al menos en el pasado, se ha asumido por el infractor como una suerte de *bula*– sino que, en mayor o menor medida según avatares económicos, va a mantenerse mientras no se generalice en la sociedad la idea de que la edificación ilegal tiene en la demolición su fin último.

## **7.2-Las infracciones muy graves y sus sanciones**

El artículo 233.1 LUV define las infracciones muy graves como las acciones y omisiones tipificadas en esta Ley que constituyan incumplimiento de las normas urbanísticas relativas al uso del suelo y construcción que afecten a zonas verdes, espacios libres, dotaciones, equipamientos o al suelo no urbanizable protegido. Son igualmente infracciones muy graves las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable.

Nos remitimos al apartado 1.2 de este capítulo, donde se critica la distinción entre una descripción genérica de las infracciones –en este artículo, para las muy graves– y una posterior tipificación concreta, de la que nos ocupamos a continuación. Como se ha indicado, esta diferencia es innecesaria en la actualidad, y está mantenida en los textos legales sólo por cierta inercia histórica, porque por lógica ha de ser la específica descripción del tipo la que delimite sus precisos contornos, así como su gravedad.

En concreto, las infracciones muy graves son las siguientes:

1)El artículo 247 LUV sanciona con multa del 100 al 200 por ciento del valor de las obras ilegales ejecutadas a quienes realicen obras, instalaciones o acciones que incumplan las normas relativas al uso y a la edificación en terrenos destinados por el planeamiento a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos, o en suelo no urbanizable protegido. El importe de la multa no será inferior a los

3.000 euros<sup>388</sup>.

2)El artículo 248.1 LUV sanciona a quienes realicen parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo no urbanizable sin autorización para ello o declaración de su innecesariedad, con multa del 20 al 30 por ciento del valor en venta de los lotes fraccionados, salvo que la división se efectúe cumpliendo la ordenación urbanística en vigor. Esta sanción se impondrá en su cuantía máxima si la división realizada lesiona el valor específico que, en su caso, proteja el ordenamiento urbanístico. En cualquier caso, el importe de la multa no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente. La conducta se contempla en el artículo 238.3 LUV como una infracción continua<sup>389</sup>.

No podemos dejar de censurar que la LUV establezca una regulación de las parcelaciones que en esencia reproduce la de la LSNU, pero sin derogar ésta ni la de la LSNU/92, situación generadora de algunos problemas interpretativos que se verán en el apartado 7.5. Entre estos solapamientos, es significativo el artículo 248.3 LUV, similar al tercero de la Disposición Adicional segunda de la LSNU/04. Su redacción, clásica en el Derecho urbanístico español, ya aparece la Ley 9/1981 del Parlamento de Cataluña sobre protección de la legalidad urbanística. Considera actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquéllos en los que, sin división o segregación de fincas, se enajenen o se arrienden partes indivisibles de ella, con incorporación del derecho de utilización exclusiva de partes concretas de terrenos, o bien se constituyan asociaciones o sociedades en las cuales la condición de socio, la participación o la acción incorpore también esa facultad,

---

<sup>388</sup> Para una comparativa sobre la protección de frente a las infracciones en zonas verdes en las distintas Comunidades Autónomas, Francisco Javier GRACIA HERRERO, *Régimen jurídico de las zonas verdes y de los espacios libres*, 2011, págs. 363 y sig.

<sup>389</sup> Sobre las parcelaciones, entre otros, Carles PAREJA LOZANO, *Régimen del suelo no urbanizable*, 1990, pág 244; María del Carmen CABRERA LÓPEZ, *Régimen jurídico del suelo no urbanizable. Especial referencia a las parcelaciones, divisiones y segregaciones*, EC, núm. 15/16, 2000, págs. 2517 y sig; Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, págs. 237 y sig; Pablo GUTIÉRREZ-ALVIZ Y CONRADI – Pedro A. ROMERO CANDAU, *Las parcelaciones en el Derecho español*, 1993, desde el punto de vista notarial, se ocupa de las infracciones en las páginas 171 y sig; Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...*, págs. 127 y sig; Joaquín María PEÑARRUBIA IZA, *La intervención administrativa en las divisiones y parcelación de fincas*, 1999.

siempre que se den respecto a las porciones concretas cuyo uso exclusivo se transmita las condiciones de superficie y descripción que racionalmente supongan la modificación del uso rústico de la finca matriz de la que procedan.

Con igual propósito, el artículo 17.2 LS/08 dispone que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

Esta sucesión de normas en el tiempo tratan de cercenar la misma realidad de *parcelaciones encubiertas*. Ante la imposibilidad de inscribir la parcelación en el Registro de la Propiedad por no haber conseguido el correspondiente título autorizante, el infractor trata de inscribir situaciones como las descritas o las plasma en documentos privados. La cuestión, en su vertiente hipotecaria, ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la DGRN, que respaldó el criterio seguido por algunos Registros de la Propiedad de negarse a inscribir escrituras de compraventa de porción indivisa de finca rústica donde se atribuía el derecho de uso y disfrute exclusivo sobre una porción determinada de ésta, entre otras, en sus Resoluciones de 7, 8 y 25 de septiembre de 2000 o 1, 2, 10 y 12 de febrero de 2001 y ya bajo la LS/08, con la misma conclusión, en la de 9 de septiembre de 2009<sup>390</sup>.

---

<sup>390</sup> Según la Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 25 de septiembre de 2000: “Como ha dicho la Resolución de este Centro Directivo de 3 de agosto de 1999, si se tiene en cuenta: a) que la Disposición Adicional 3ª de la Ley 4/1992 de la Generalidad Valenciana establece la necesidad de licencia o el certificado administrativo de su innecesariedad en toda parcelación de fincas o terrenos, prohibiendo a Notarios y Registradores autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división, parcelación o segregación de fincas o terrenos en cualquier clase de suelo sin la oportuna licencia municipal o certificación de su innecesariedad; b) la necesaria aplicación al acto realizado en fraude de ley, de la norma que se hubiere tratado de eludir (cfr. art. 6.4º del Código Civil); c) que habida cuenta de los requisitos legales que determinan la consideración de una cosa como objeto jurídico independiente (cfr. art. 333 del Código Civil), del propio concepto legal de propiedad (cfr. art. 348 del Código Civil), de la sujeción al régimen de mayorías en lo relativo al uso de la cosa común (art. 398 del Código Civil), y de la prohibición del pacto de indivisión por más de diez años (art. 400 del Código Civil), la compatibilidad entre la persistencia de una comunidad sobre el todo y la atribución a cada propietario de un derecho permanente de uso exclusivo sobre una parte suficientemente determinada de aquél, exige que estas partes carezcan de la autonomía física y económica que les impida ser reputados como objetos

En esta línea de prevención debe incluirse el nuevo apartado 6 del artículo 17 LS/08, por el que la constitución y modificación del complejo inmobiliario deberá ser autorizada por la Administración competente donde se ubique la finca o fincas sobre las que se constituya tal régimen, siendo requisito indispensable para su inscripción que al título correspondiente se acompañe la autorización administrativa concedida, o el testimonio notarial de la misma. Según el propio Real Decreto 8/2011 de 1 de julio, por el que se hace esta modificación, se crea “una nueva autorización administrativa para inscribir el régimen de propiedad horizontal de los complejos inmobiliarios para evitar la entrada en el Registro de la Propiedad de adquisiciones que no se corresponden con la normativa urbanística o con las licencias preceptivas y que podrían por tanto venderse a terceros sin adecuarse a la legislación urbanística”. Parece con ello que el legislador quiera, además de zanjar una larga disputa doctrinal, impedir que a través de estas fórmulas se eluda el control administrativo de las parcelaciones. Por tanto, con el nuevo artículo 17.6 LS/08, aunque no se asimilan desde el punto de vista hipotecario las figuras de propiedad horizontal tumbada y complejo inmobiliario, previstas en ese mismo precepto, sí las supedita a una previa autorización administrativa<sup>391</sup>.

---

jurídicos nuevos y absolutamente independientes entre sí, pues, en otro caso (como es el ahora debatido, en que las porciones de uso exclusivo delimitadas por sus linderos y superficie –cfr. art. 9 de la Ley Hipotecaria–, son en principio susceptibles de constituir físicamente fincas absolutamente independientes entre sí, si se satisfacen las exigencias legales de índole urbanística o agraria), aquella atribución implicará una verdadera división, cualquiera que sea la denominación elegida o el mecanismo jurídico bajo el que pretende encubrirse, habrá de confirmarse el defecto impugnado”.

Sobre la Resolución de 9 de septiembre de 2009, que con el fundamento de la LS/08 confirma el criterio anterior, Juan Miguel ALCÁZAR AVELLANEDA, *Posibilidad de inscripción de porción indivisa de finca con pacto de uso exclusivo*, Diario La Ley de 23 de junio de 2011, pág. 11.

<sup>391</sup> La DGRN entre otras en las Resoluciones de 10 de diciembre de 2003 y 27 de enero de 2006 entendió la innecesariedad de la licencia de parcelación en la inscripción de la propiedad horizontal tumbada, y distinguió esta figura de la del complejo inmobiliario.

“...bajo el calificativo de “tumbada” que se aplica a la propiedad horizontal suelen cobijarse situaciones que responden a ambos tipos, el de complejo inmobiliario con parcelas o edificaciones jurídica y físicamente independientes pero que participan en otros elementos en comunidad, o bien auténticas propiedades horizontales en que el suelo es elemento común y a las que se adjetivan como tumbadas tan sólo en razón de la distribución de los elementos que la integran, que no se superponen en planos horizontales sino que se sitúan en el mismo plano horizontal.

La formación de las fincas que pasan a ser elementos privativos en un complejo inmobiliario en cuanto crea nuevos espacios del suelo objeto de propiedad totalmente separada a las que se vincula en comunidad ob rem otros elementos, que pueden ser también porciones de suelo como otras parcelas o viales, evidentemente ha de equipararse a una parcelación a los efectos de exigir

El mismo propósito previsor de infracciones urbanísticas se desprende del artículo 51.2 LS/08, párrafo primero, en redacción también dada por Real Decreto-Ley 8/2011 de 1 de julio, por el que “inscrita la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios, el Registrador de la Propiedad notificará a la Comunidad Autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes, con los datos resultantes del Registro. A la comunicación, de la que se dejará constancia por nota al margen de las inscripciones correspondientes, se acompañará certificación de las operaciones realizadas y de la autorización administrativa que se incorpore o acompañe al título inscrito”.

El artículo 51.2 LS/08, aun bienintencionado, merece alguna crítica, porque tiene un ámbito de aplicación demasiado extenso. Sigue la estela del artículo 54 RHU, ahora desplazado por el 20.4.c) LS/08, del que se hablará en los apartados 4 y 5.6 del capítulo V, pero así como éste actúa sobre una esfera muy acotada, en cambio, aquél contempla un número tan excesivo de inscripciones a comunicar que puede convertir el trámite en inoperativo. A mayor número de actuaciones

---

para su inscripción la correspondiente licencia si la normativa sustantiva aplicable exige tal requisito.

Por el contrario, la propiedad horizontal propiamente tal, aunque sea tumbada, desde el momento en que mantiene la unidad jurídica de la finca –o derecho de vuelo– que le sirve de soporte, no puede equipararse al supuesto anterior pues no hay división o fraccionamiento jurídico del terreno al que pueda calificarse como parcelación toda vez que no hay alteración de forma –la que se produzca será fruto de la edificación necesariamente amparada en una licencia o con prescripción de las infracciones urbanísticas cometidas–, superficie o linderos. Y la asignación del uso singular o privativo de determinados elementos comunes o porciones de los mismos, tan frecuentes en el caso de azoteas o patios como en el de zonas del solar no ocupadas por la construcción, no altera esa unidad. Sería lo mismo que exigir licencia para la división horizontal en los frecuentes supuestos de edificaciones integradas por varias viviendas adosadas, construidas con una licencia que así lo autoriza sobre un solar indivisible según la misma ordenación. No puede ésta limitar el derecho del constructor o promotor a explotar o comercializar una construcción perfectamente legal e integrada por distintas unidades explotables o enajenables de forma independiente acudiendo a su división en régimen de propiedad horizontal”

Como se ha indicado, con el nuevo artículo 17.6 LS/08 aunque no se asimilan ambas figuras desde el punto de vista hipotecario, sí las supedita a una previa autorización administrativa.

Sobre esta figura y su problemática registral, Carlos GÓMEZ DE LA ESCALERA, *El conjunto inmobiliario como supuesto de hecho básico para la aplicación del régimen de la propiedad horizontal*, RCDI, núm. 719, 2010, págs. 1001 y sig; Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...* págs. 118 y sig y 144 y sig; Pedro Antonio ROMERO CANDAU, *Artículo 17*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 649 y sig; Julia RUIZ-RICO RUIZ-MORÓN, *Las urbanizaciones privadas*, 1987, págs.106 y sig.

remitidas, menor va a ser la intensidad de fiscalización.

Nótese que el receptor de la comunicación será en todo caso el ente autonómico, aun cuando, según la distribución de competencias de las que se ha hablado en el apartado 3 del capítulo I, muchas de las autorizaciones administrativas serán dictadas por las Corporaciones locales e incluso, en algunos casos, por el Estado. Se potencia por tanto la fiscalización autonómica de las autorizaciones y sus inscripciones registrales, provenientes en su mayoría de los entes locales.

### **7.3-Las infracciones graves y sus sanciones**

El artículo 233.2 LUV define las infracciones graves como las acciones y omisiones tipificadas en esta Ley que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, aprovechamiento urbanístico, edificabilidad, uso del suelo, altura, volumen, situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, o la de edificación de éstas en exceso del aprovechamiento subjetivo sin haber cumplido las condiciones de gestión urbanística exigibles. Además, considera infracción grave el incumplimiento por el Urbanizador de los compromisos asumidos con la administración o los propietarios, salvo el incumplimiento de los plazos no superior a un tercio de los mismos.

Tras esta definición genérica, a la que son aplicables las críticas realizadas en el apartado anterior y el 1.2 de este capítulo, se enumeran las siguientes infracciones graves:

1)Se impone la multa del 25 al 50 por ciento del valor de la obra ilegal ejecutada, siempre que la infracción no estuviera calificada como muy grave, a quienes realicen obras de edificación que no correspondan con el uso del suelo en el que se ejecuten, o que superen la ocupación permitida de la parcela o solar, o la altura, la superficie o volumen edificables, o que incumplan los retranqueos a linderos o que superen el aprovechamiento resultante del planeamiento (art. 249.1

LUV). El importe de la multa no será inferior a 600 euros. Se describen una serie de actuaciones que se incluyen dentro de la infracción tipificada, aunque el uso de la expresión “en particular” lleva a concluir que es una enumeración ejemplificativa, no exhaustiva (art. 249.2 LUV).

2) Se sanciona con multa del 25 al 50 por ciento del valor de la obra realizada la ejecución de obras prohibidas en edificios calificados fuera de ordenación. El importe de la multa no será inferior a los 600 euros (art. 249.3 LUV).

En el capítulo V se tratará con más detenimiento la figura de las construcciones fuera de ordenación y su distinción de aquéllas sobre las que no procede la restauración de la legalidad urbanística. Baste ahora indicar que las consideradas fuera de ordenación y reguladas en el artículo 111 LUV son aquéllas erigidas conforme al planeamiento vigente en el momento de su autorización, pero que quedan en tal situación por manifiesta incompatibilidad con las posteriores variaciones de éste.

En cambio, las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, previstas en el artículo 533 ROGTU, nunca tuvieron la condición de legales y ha sido sólo el transcurso del tiempo sin que se lleve a cabo la restauración de la legalidad la que le ha otorgado su particular régimen jurídico. La jurisprudencia, con algunos matices, viene a asimilar el régimen de ambas figuras, y de hecho la nueva redacción del artículo 24.4 LS/08, en redacción dada por Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, si bien regula la inscripción en el Registro de la Propiedad de las actuaciones urbanísticas sobre las que no procede la restauración de la legalidad, en algunos momentos de su texto las denomina como “fuera de ordenación”.

Cabe por tanto plantearse si el tipo de la infracción prevista en el artículo 249.3 LUV incluye las obras en construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad. Podría opinarse que sin perjuicio de su casi completa equiparación en cuanto a su régimen jurídico, no dejan de ser figuras distintas, motivo por el cual no debe reconducirse el concepto de fuera de ordenación a ámbitos distintos de los que le son propios. No olvidemos que el artículo 129.4 LRJ-PAC no admite la interpretación analógica de las infracciones, puesto que el

principio de tipicidad quebraría si se sancionaran conductas no tipificadas legalmente pero que se consideraran análogas a las que sí lo están<sup>392</sup>. En nuestro criterio, en cambio, sí creemos que el artículo 249.3 LUV persigue las actuaciones realizadas en edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad. Ciertamente, como se ha indicado, ambas figuras tienen orígenes distintos, pero de hecho *a efectos de planeamiento un edificio sobre el que no procede la restauración está en situación de fuera de ordenación*. Aun así, con objeto de evitar dudas y disquisiciones, consideramos que debe reformarse el artículo 249.3 LUV, para que contemple de forma expresa los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad.

3) Se prevé multa del 25 al 50 por ciento del valor del suelo para quienes arruinaren o destruyeren ilegalmente un edificio catalogado (art. 250.1 LUV). Ello incluye la demolición, destrucción o deformación en cualquier otra forma, total o parcialmente de construcciones, edificios y otros inmuebles objeto de protección especial por el planeamiento urbanístico por su carácter monumental, histórico, artístico, arqueológico, cultural, típico o tradicional, o, en su caso, del daño producido al bien protegido (art. 250.2 LUV).

Producen cierta perplejidad algunos aspectos del artículo 250 LUV. En primer lugar, la multa para quienes arruinaren o destruyeren ilegalmente un edificio catalogado se fija en relación al valor del *suelo*, no de la obra ejecutada; por otra parte, el apartado 4 del artículo 250 LUV dispone que importe de la multa no podrá ser inferior al 50 por ciento del valor de la parte de la edificación arruinada o destruida y tampoco podrá ser inferior a 600 euros.

Cabe plantearse si las limitaciones del apartado 4 se aplican a la infracción del 3 –de la que se hablará en el apartado siguiente– o a todo el artículo 250 LUV. RENAU FAUBELL se decanta por la segunda opción y de esta manera considera que la sanción para esta conducta consiste en una multa del 25 al 50 del valor del

---

<sup>392</sup> Tomás CANO CAMPOS, *La analogía en el Derecho administrativo sancionador*, REDA, núm. 113 2002, págs. 51 y sig; Miriam CUETO PÉREZ, *Los principios de la potestad sancionadora...*, pág. 105; Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 313; Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 167 y sig; Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, págs. 361 y sig.



suelo. Además, el importe de la multa tampoco podrá ser inferior al 50 por cien del valor de la parte de la edificación arruinada y destruida, ni inferior a 600 euros<sup>393</sup>.

4) Se sancionará con multa del 25 al 50 por ciento del valor de la obra ejecutada la realización de construcciones en lugares inmediatos o en inmuebles que formen parte de un grupo de edificios de carácter histórico-artístico, arqueológico, típico o tradicional que, infringiendo las correspondientes normas o régimen jurídico de protección, quebranten la armonía del grupo o produzcan el mismo efecto en relación con algún edificio de gran importancia o calidad de los caracteres indicados. La graduación de la multa se realizará en atención al carácter grave o leve de la afectación producida (art. 250.3 LUV).

En concordancia con el razonamiento del apartado anterior –de hecho, el que da más racionalidad a un precepto de secciones tan imbricadas– la sanción consiste en una multa del 25 al 50 por cien del valor de la obra ejecutada, cuya graduación se realizará en atención al carácter grave o leve de la afectación producida. La multa no podrá ser inferior a 600 euros<sup>394</sup>.

6) Se impone una sanción de 600 a 6.000 euros a los propietarios que no efectuaran la inspección periódica de construcciones, estando obligados legalmente a ello (art. 251.2 LUV).

Esta infracción ha de relacionarse con el artículo 207 LUV, que fija la obligación de los propietarios de toda edificación catalogada de antigüedad superior a 50 años de promover al menos cada cinco años una inspección a cargo de facultativo competente, para supervisar su estado de conservación.

7) A quienes realicen parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo urbanizable sin autorización para ello o declaración de su innecesariedad se les impone una multa del 20 al 30 por ciento del valor en venta de los lotes fraccionados, salvo que la división se efectúe cumpliendo la ordenación urbanística en vigor (art. 251.3 LUV).

Como se ha indicado, la LUV ha perdido una buena ocasión para mejorar la

---

<sup>393</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, pág. 308.

<sup>394</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 310.

sistemática de las normas y unificar la regulación de las parcelaciones en un texto único, si hubiera incluido en ella de forma armónica las nunca derogadas Disposiciones Adicionales segunda y tercera de la LSNU y la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92.

8) Quienes realicen división de terrenos en suelo urbano que contradigan las determinaciones de la ordenación urbanística serán sancionados con multa del 10 al 15 por ciento del valor de los terrenos afectados. Igual pena se impondrá a quienes realicen parcelaciones urbanísticas en suelo urbano que contradigan las determinaciones de la ordenación urbanística. En todo caso, el importe de la multa no será inferior a 600 euros (art. 251.4 LUV).

9) Serán sancionados con multa del 25 al 50 por ciento del valor del edificio, planta, local o dependencia quienes alteraren el uso a que estuviesen destinados por el planeamiento urbanístico. El importe de la multa no será inferior a los 600 euros (art. 251.6 LUV).

A título de ejemplo, puede verse la STS de 28 de octubre de 1998, Sección 5ª, recurso 7452/1992, donde se ratificaba una anterior del TSJCV de 12 de febrero de 1992, Sección 1ª, recurso 1144/1990, referida a una sanción por cambio de uso:

“Aquí no se trata de una infracción consistente en la construcción sin licencia de una nave, es decir, no se trata de sancionar unas obras ilegales. Tal como consta en el informe de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia en sesión celebrada el 28 de noviembre de 1989, “la construcción de la nave objeto de sanción fue autorizada como nave agrícola...e incumpliendo las condiciones de la autorización se ha destinado a un uso industrial” Se trata, por tanto, de una infracción cometida respecto al uso de la nave, no respecto de su construcción, es decir, el actor cometió una infracción no al hacer la construcción sino al destinarla a un uso no autorizado”

10) Las obras de urbanización e implantación de servicios sin la correspondiente autorización urbanística que se realicen en suelo no urbanizable o urbanizable sin programar se sancionarán con multa del 25 al 50 por ciento del valor de las mismas. La cuantía mínima de estas sanciones es, en todo caso, de 600 euros (art. 251.7 LUV).

11) En suelo urbano o urbanizable con programa aprobado, la sanción será del 50 al 100 por ciento del valor de la obra ejecutada sin autorización o sin ajustarse a las condiciones de ésta, salvo que las obras fueran susceptibles de legalización, en cuyo caso la sanción será del cinco por ciento del valor de la obra ejecutada. La sanción que se imponga no podrá ser inferior a 600 euros.

12) Dentro de la enumeración de las faltas graves, se ha dejado en último lugar la prevista en el artículo 251.1 LUV, que penaliza con multa de 600 a 6.000 euros el incumplimiento de las obligaciones legales o compromisos asumidos mediante convenio urbanístico para la ejecución del planeamiento<sup>395</sup>.

Ha de aclararse en primer lugar que el objeto del trabajo que nos ocupa es la reacción administrativa frente a las actuaciones urbanísticas sin título habilitante; por tanto, la conducta descrita excede de aquél, al basarse en la falta de ejecución de un acto administrativo. A pesar de ello, no dejamos de hacer algunas consideraciones, que deben ponerse en relación con el apartado 3.3 de este capítulo. El legislador valenciano, al regular la relación de la Administración con el agente urbanizador, o la relación con el encargado de la ejecución de los campos de golf, así como la derivada de los convenios urbanísticos, aplica el Derecho Administrativo sancionador. Viene a confundir estos vínculos -derivados de una

---

<sup>395</sup> Sobre los convenios urbanísticos, entre otros, Joaquín AROZAMENA SIERRA, *Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos*, RDUMA, núm. 146, 1996, págs. 11 y sig; José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico*, 2ª ed, 2003; Roberto O. BUSTILLO BOLADO-José Ramón CUERNO LLATA, *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, 1996; Roberto O. BUSTILLO BOLADO, *Convenios urbanísticos de ejecución*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 993 y sig; Antonio CANO MURCIA, *Teoría y práctica del convenio urbanístico. Doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*, 2002, 3ª ed; Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *Los convenios urbanísticos en el estrado. ¿La inexistencia de una construcción sistemática por parte de los tribunales?*, en RDMA, 2006, núm. 227, pág 73 y sig; Romà MIRÓ MIRÓ, *Los convenios urbanísticos*, Quaderns de Dret Local, núm. 17, 2008, págs. 90 y sig.

Sobre los convenios en la Comunidad Valenciana, Pedro María GARCÍA CAPDEPON, *Los convenios urbanísticos en la nueva ley valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1221 y sig; Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Protección de la legalidad y convenios urbanísticos*, en el colectivo *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable. Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, págs. 127 y sig; sobre los “fines espurios, fundamentalmente con la finalidad de introducir alteraciones en el planeamiento general” que han implicado estos convenios, en opinión de Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, en *El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas*, en José Manuel NAREDO y Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, pág. 81.

relación de sujeción especial o de un convenio administrativo-, con el régimen sancionador, que es el propio de la prevención de las infracciones urbanísticas<sup>396</sup>.

Los convenios se regulan con carácter general en la Disposición Adicional cuarta de la LUV y en los artículos 555 a 557 ROGTU. Nada impide, en principio, incluir en su articulado un cuadro de responsabilidades e indemnizaciones por su incumplimiento. Por el contrario, la cuantía de la multa descrita en el artículo 251.1 LUV será, en unos casos, escasa, y en otros, excesiva. Se debe realizar una correcta delimitación en el clausulado del convenio de los recíprocos compromisos de los intervinientes, como manifestación de la capacidad de adoptar pactos, prevista para la Administración local en el artículo 5 LBRL. El poder punitivo es poco idóneo por lo general para resolver los obtusos problemas generados por la gestión del planeamiento<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> Sobre las relaciones de especial sujeción, su significación actual y la discutible inclusión en esta categoría de algunas figuras, en extenso, Ricardo GARCÍA MACHO, *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, 1992; del mismo autor, *Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción*, REDA, núm. 72 1991, págs. 515 y sig; Tomás PRIETO ÁLVAREZ, *La encrucijada de las relaciones especiales de sujeción*, RAP, núm. 178, 2009, págs. 215 y sig.

<sup>397</sup> Esta distinción se fija en la STS de 21 de abril de 1989, Sección 1ª, anterior a estas discutibles invenciones, que indica: “La parte apelante discrepa de la sentencia apelada, repitiendo la misma argumentación que ya había sido contemplada por la Sala de Instancia y desestimada, con atinados razonamientos, que este Tribunal acepta. Insiste en que en la medida en que los compromisos urbanísticos formalizados entre el Ayuntamiento y la propiedad de la finca habían sido incorporados al Plan General de Ordenación, su incumplimiento constituye un incumplimiento del Plan y por ende una infracción urbanística, prevista en el artículo 225 de la Ley del Suelo y en el 23 de la Ley de 18 de noviembre de 1981 del Parlamento de Cataluña; aunque en realidad no se ha impuesto sanción alguna porque ello es independiente de las medidas tendentes a restaurar el orden jurídico infringido. Abundando en la argumentación expuesta en la sentencia de instancia, aun en el supuesto ‘no probado’ de que el Ayuntamiento hubiese cumplido todos los extremos acordados en la escritura de protocolización y la otra parte hubiese incumplido el pacto en todo o en parte, la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse el arbitrio de uno de los contratantes, como dice el artículo 1256 del Código Civil, en armonía con los 1091 y 1124, por no citar sino los que contemplan los casos más corrientes: es decir, son en definitiva los Tribunales quienes deben decidir si ha habido incumplimiento o no, y *ello no puede ser sustituido ni en el Derecho administrativo, siguiendo el cauce de un procedimiento sancionador* en el que, por cierto, como no podía menos de suceder, no se dice en qué concreto precepto está tipificada la presunta conducta incumplidora de las normas urbanísticas de la otra parte, ni cuál sea la sanción que le corresponda, señalada asimismo en el correspondiente precepto. El artículo 225 de la Ley del Suelo habla genéricamente de las vulneraciones de la Ley Planes, Programas, Normas y Ordenanzas, que llevarán consigo la imposición de sanciones a los infractores, sin perjuicio de las medidas de restauración de la legalidad urbanística y de la responsabilidad penal en su caso. Y se remite en cuanto a tipos y sanciones al Reglamento de Disciplina que las contempla en su Título III. En definitiva en el caso hipotético ‘repetimos, por no probado en autos’ del incumplimiento de lo pactado por parte de los señores V. C. y por la Provincia Tarraconense de la Compañía de Jesús, la normativa urbanística ofrece el cauce de actuación adecuado en el caso concreto de la cesión de terrenos para obligar a los cedentes según ley, a cumplir su obligación; y de ahí la falta de los

Según OCHOA GÓMEZ, esta norma parece destinada a enturbiar las relaciones entre la Administración y los particulares, cuando la figura del convenio urbanístico precisamente trata de fomentar la colaboración de los particulares en la ejecución del planeamiento<sup>398</sup>. La regulación del incumplimiento de convenio ha de contemplarse en el marco del mismo y las penalidades marcadas en él<sup>399</sup>.

En última instancia, reiteramos, se trata de una confusión del legislador entre las penalidades derivadas de una relación regulada por un convenio y las propias de un apoderamiento legal del que deriva la persecución de las infracciones urbanísticas, para cuya crítica –que ha de ser severa- nos remitimos al apartado 3.3 de este capítulo.

#### **7.4-Las infracciones leves y sus sanciones**

El artículo 233.4 LUV define las infracciones leves como las tipificadas en esta Ley que no tengan carácter de graves o muy graves y, en todo caso, la ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia y orden de ejecución cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico. Se ha destacar que el plazo de prescripción de las infracciones y las sanciones leves es de un año, según se indica en los artículos 238.1.b) y 239.1 LUV.

En concreto, se describen las siguientes infracciones leves:

1)Al igual que el artículo 90.1 RDU, las obras, instalaciones o demoliciones realizadas sin licencia u orden de ejecución legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico se sancionan con multa del 2 al 6 por ciento del valor de la obra o instalación ejecutada. La multa no podrá ser inferior a 300 euros (art. 252.1 LUV).

---

artículos del Reglamento de Gestión que se hace en la sentencia apelada (39 a 41 y 46.2), *sin necesidad de acudir al procedimiento sancionador*, que en este caso, se pretende hacer valer suponiendo que las obligaciones contractuales asumidas por el Ayuntamiento se han normativizado en el Plan General”

<sup>398</sup> Pilar OCHOA GÓMEZ, *Los convenios urbanísticos: límites a la figura redentora del urbanismo*, 2006.

<sup>399</sup> Sobre las acciones legales derivadas del incumplimiento de los convenios urbanísticos, José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico*, págs. 183 y sig.

2) De la misma manera, se sancionan con multa del 2 al 6 por ciento del valor de los terrenos afectados las parcelaciones que, sin contradecir el planeamiento en vigor, se realicen sin título habilitante. La multa no podrá ser inferior a 300 euros (art. 252.2 LUV).

3) Por último, serán sancionados con multa del 1 al 5 por ciento de su valor quienes lleven a cabo sin licencia cierres y vallados de fincas, donde la multa no puede ser inferior a 300 euros (art. 252.3 LUV).

### **7.5-Infracciones por incumplimiento de las obligaciones de las empresas suministradoras**

Según se ha tenido ocasión de señalar en el apartado 3 del capítulo II, las distintas legislaciones autonómicas en los últimos años han tratado con especial énfasis a las compañías suministradoras, porque con razón entienden que éstas, regidas por una compleja y específica normativa administrativa en cuanto prestadoras de servicios, no deben proporcionarlos a construcciones en situación de ilegalidad, ni en caso de ya haber dado acceso, permitir su continuidad. Por este motivo, en algún momento la doctrina las ha llegado a considerar colaboradoras en la protección de la legalidad urbanística.

Esta situación ha dado lugar a que la LUV cree un régimen sancionador específico para estas empresas en relación a la disciplina urbanística, que se pasa a tratar:

1) La Disposición Adicional cuarta de la LSNU dispone que las compañías que suministren o presten servicios de energía, agua, gas y telefonía, deberán:

a) Abstenerse de extender las redes y prestar servicios o suministros a terrenos, edificaciones, instalaciones, obras o construcciones *situados en suelo no urbanizable o urbanizable sin programa aprobado*, si no se les acredita que estas cuentan con las correspondientes licencias municipales para el uso efectivo al que se destinen, una copia de la cual exigirán de quienes les requieran los servicios y custodiarán bajo su responsabilidad.

b) Atender en el plazo de quince días desde su recepción las órdenes de

suspensión de suministro dadas por la administración urbanística en relación con aquellas actividades y obras cuya paralización haya ordenado, dentro del procedimiento de protección y restablecimiento de la legalidad urbanística.

En concordancia con éstos, el apartado tercero de la misma Disposición Adicional –reiterado en el artículo 251.5 LUV- dispone que incurrirán en infracción urbanística grave, sancionable con multa de 6.000 a 60.000 euros las compañías de suministros y servicios que incumplan estas obligaciones. A estos efectos establece la presunción de que se presta servicio cuando la compañía percibe contraprestación del usuario, aunque no se haya formalizado contrato o acuerdo alguno entre aquella y el receptor del servicio.

Nótese que el apartado a) se refiere a redes *en suelo no urbanizable o urbanizable sin programa*. Es lógica la limitación, tratándose de una disposición contenida en una ley referida a esta clase de suelo; no lo es tanto, en una norma de ámbito más general como la LUV. Por tanto, en base al artículo 251.5 LUV la conducta prevista en el apartado a) no se encuentra tipificada si se realiza en suelo urbano o urbanizable con programa aprobado.

Ello no implica la impunidad de la extensión ilegal de las redes y la prestación de servicios o suministros en estas otras clases de suelo. Téngase en cuenta que el artículo 199 LUV, con carácter general, establece una serie de obligaciones de las compañías suministradoras y declara como infracciones graves el incumplimiento de las mismas. Entre las mismas se encuentra que para la contratación de sus servicios, las empresas suministradoras de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones exigirán al titular de la obra o actividad, la acreditación de la obtención de la correspondiente licencia municipal; de la misma manera, se contempla la suspensión de suministros en supuestos de suspensión, paralización o demolición. La realización de estas conductas en suelo urbano o urbanizable con programa aprobado, por tanto, es una infracción grave, cuya sanción, ante el silencio del artículo 199 LUV, va a oscilar entre 3.001 y 30.000 euros, de conformidad con el artículo 235.2.b) del mismo texto.

Anótese por último que la criticable superposición de la LSNU y LUV crea otra discordancia. El plazo de suspensión de suministros es de diez días en el

artículo 199.2 LUV pero de quince en el apartado 1.b) de la Disposición Adicional cuarta de la LSNU. Aun cuando la LUV es posterior en el tiempo, entendemos que para que se produzca la infracción el plazo ha de ser de quince días, por ser éste al que se remite el artículo 251.5 LUV.

2) La misma Disposición Adicional cuarta de la LSNU dispone en el apartado 1.c) que las compañías que suministren o presten servicios de energía, agua, gas y telefonía deberán atender cumplidamente, respecto de servicios que presten *en el suelo no urbanizable*, los requerimientos de información que la autoridad urbanística les dirija.

En consonancia, el artículo 252.4 LUV, establece la infracción leve de incumplir los requerimientos del apartado 1.c) de la Disposición Adicional cuarta de la LSNU, sancionable de 600 a 3.000 euros; pero este c) se refiere únicamente al suelo no urbanizable. Como en el caso anterior, ello es lógico en la LSNU, debido a su ámbito de aplicación, pero con la remisión que hace la LUV -y no una formulación nueva y genérica para todo tipo de suelo-, se deja sin tipificar esta conducta cuando se realice en suelo urbano o urbanizable.

#### **7.6-Las infracciones y sanciones de la Ley del suelo no urbanizable de 1992.**

Según se ha indicado en el apartado 2.4.1 del capítulo I, la Disposición Adicional tercera de la LSNU debió de derogarse de forma expresa con motivo de la aprobación de de la LUV, y así evitar a los aplicadores del Derecho problemas de interpretación. Más aún cuando, haciendo nuestras las palabras de Alicia BERNARDO FERNÁNDEZ, estamos ante una disposición farragosa y desordenada y por lo que a sanciones respecta, establecidas de modo totalmente asistemático al final de la tipificación de las conductas infractoras<sup>400</sup>. Algunos autores, al ocuparse de las infracciones previstas en la Comunidad Valenciana tras la aparición de la LUV, han optado por considerar la Disposición Adicional tercera

---

<sup>400</sup> Alicia BERNARDO FERNÁNDEZ, *El derecho urbanístico sancionador en el Estado autonómico, con especial referencia a la Comunidad andaluza. Una aproximación desde la Administración Local*, en *Derecho Urbanístico de Andalucía*, págs. 947 y sig.



tácitamente derogada<sup>401</sup>; en cambio, otros, sí la han considerado vigente<sup>402</sup>.

En esencia, la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92 contempla tres clases de infracciones. La primera, prevista en su apartado segundo, contempla los actos de parcelación, división o segregación de fincas en contra de la normativa aplicable. En nuestra opinión, ésta ha de entenderse desplazada por la nueva regulación de esta materia, así como por su régimen sancionador, previsto en los artículos 248 LUV (suelo no urbanizable), 251.3 (suelo urbanizable) y 251.4 (suelo urbano).

A la misma conclusión ha de llegarse en relación a la prevista en su apartado octavo, que tipifica la realización en suelo no urbanizable, sin haber obtenido la declaración de interés comunitario, de obras para las que la LSNU las exige. Esta conducta queda englobada en la punición de las obras ilegales en el suelo no urbanizable, prevista en los artículos 247 y 249 LUV.

En cambio, en principio no se encuentra desplazada –al menos, en su totalidad– la infracción prevista en el apartado tercero, que prohíbe las extracciones de áridos y talas o abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda parque y aquellos ejemplares que por sus características posean interés botánico o ambiental especial, sin previa licencia municipal. Estos actos, cuando se realicen sin licencia o con infracción de las condiciones de la que hubiera sido otorgada constituye infracción urbanística, sancionable con multa de tanto al duplo del valor de los materiales extraídos o, de 50.000 a 5 millones de pesetas (300'51 a 30050'61 euros) en el caso de la tala o abatimiento de árboles.

Ha de aclararse que esta regulación sí se sustituye por el régimen sancionador previsto en el Título VIII de Ley 3/1993 de 9 de diciembre, forestal de la Generalitat, en cuanto se refiera al ámbito de aplicación de ésta, circunscrito a montes y terrenos forestales, según se definen en su artículo 2; también, en su

---

<sup>401</sup> Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones...en Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1549 y sig; Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 285 y sig.

<sup>402</sup> Juan BARREDA BARBERÁ, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, págs. 285 y sig; Francisco GREGORI MARÍ, *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*, 2008, págs. 144 y sig.

caso, por la normativa medioambiental o arbórea posterior que incida en aquélla, entre las que puede destacarse a título de ejemplo la Ley 4/2006 de 19 de mayo de patrimonio arbóreo monumental.

Debe hacerse notar que la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92 no indica la gravedad de las infracciones. Ello genera, de principio, una absurda inseguridad jurídica, ya que de este dato deriva el plazo de prescripción, que ha de ser el previsto en el artículo 132 LRJ-PAC, porque la LUV circunscribe su ámbito de aplicación a las infracciones previstas en la misma. Ante este vacío, sólo podemos calificar el comportamiento, en caso de llegar a aplicarse la norma, de leve. De otra, la restauración de la legalidad del apartado cuarto de la Disposición Adicional tercera, por la que en el caso de talas de árboles o arbustos, se deberá incluir, en todo caso, la replantación con especies iguales o, en su caso, de características y porte similares, ha de aplicarse ante esta infracción, de la que trae causa.

### **7.7-Las infracciones y sanciones en la Ley de campos de golf**

Pese a su relativa novedad, la LCG fue aprobada en un contexto económico e incluso social muy distinto al actual, en aquel momento con el propósito explícito, según su Preámbulo, de constituir el golf una oportunidad que la Administración debe encauzar, por entender que éste, bien regulado y ordenado, puede adquirir un carácter dinamizador y diversificador de la actividad económica. La opinión era compartida por autores como BLANQUER o MARTÍN MATEO, éste último con la particularidad de ser por otra parte especialmente crítico con la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana, si bien supeditada su opinión favorable a que se considerara el campo de golf como complemento para el turismo y no como simple base para urbanizar<sup>403</sup>; en cambio MONTIEL MÁRQUEZ entiende los propósitos ambientales de la LCG difíciles de sostener cuando los datos evidencian que todas las propuestas de estas instalaciones aparecen vinculadas a urbanizaciones residenciales respecto de las que el campo de golf actúa tan solo

---

<sup>403</sup> David BLANQUER CRIADO, El golf. Mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales, 2002; Ramón MARTÍN MATEO, La gallina..., págs 96 y sig.

como equipamiento-reclamo<sup>404</sup>.

Este apartado, de acuerdo con el objeto del capítulo, se centra en el concreto aspecto del régimen sancionador de la LCG<sup>405</sup>. La misma considera infracción urbanística grave el incumplimiento de la obligación de realizar las auditorias medioambientales previstas en el artículo 34 LCG. Será sancionada con multa de 6.000 a 60.000 euros, teniendo en cuenta la menor o mayor incidencia medioambiental de la infracción, así como la reincidencia de los titulares de la infracción en la comisión de infracciones de naturaleza similar (art. 46.1 LCG).

Es también infracción urbanística grave la no ejecución del campo de golf en los términos de la declaración de interés comunitario o los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento. La sanción es por importe igual al doble del quintuplo del presupuesto de contrata del campo de golf y las instalaciones directamente relacionadas con esta práctica. Irá destinada a la ejecución subsidiaria del mismo y el resto al Fondo de Equidad Territorial previsto en el artículo 88 LOTPP (art. 47.1 LCG). Según el Preámbulo de la LCG es un elemento eficaz de defensa de los usuarios finales que disuadirá a posibles promotores de mala fe que pretendan atraer inversiones bajo una oferta de campo de golf como elemento de referencia que no se llega a ejecutar. Además, debido a la

---

<sup>404</sup> Antonio MONTIEL MÁRQUEZ en *El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas*, en José Manuel NAREDO y Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, pág. 109.

<sup>405</sup> En general, sobre los campos de golf, además de los anteriores, Francisco Javier COMPANY CARRETERO, *Dictamen sobre consideración urbanística de los campos de golf*, en *Dictámenes e informes en Derecho Urbanístico*, págs. 121 y sig; Arturo FAMILIAR SÁNCHEZ, *Los campos de golf: notas sobre su regulación jurídica*, EC, núm. 14, 2001, págs. 2371 y sig; Fernando GARCÍA RUBIO, *Régimen jurídico-urbanístico de los campos de golf en Nuevos retos sectoriales del urbanismo*, 2009, págs. 203 y sig; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Urbanismo en España y Canadá: ordenación del territorio y proyectos deportivos*, RUE, 2005, núm. 12, págs. 233 y sig; del mismo autor, *Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El "Urbanismo autonómico" (golf y urbanismo)*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 8, 2006, págs. 107 y sig; Eduardo ROCA ROCA, *Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico*, RDUMA, 1998, núm. 165, págs. 119 y sig.

Sobre la LCG, Jesús AVEZUELA CÁRCCEL, *Régimen jurídico de los campos de golf*, en Mar MORENO REBATO (coordinadora), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro-homenaje al Profesor Joaquín María Peñarrubia Iza*, 2007, págs. 381 y sig; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Campos de golf en la Ley 9/2006, de la Comunidad Valenciana*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 383 y sig; Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Uso residencial versus alojamiento turístico en la Ley Valenciana de Campos de Golf*, RJCv, núm. 22, 2007, págs. 5 y sig.

remisión del artículo 45.1 LCG, las cuestiones no explicitadas en la misma se resolverán según el régimen general de las infracciones de la LUV.

Por último, no podemos más que criticar que de nuevo el legislador valenciano incurra en una práctica incorrecta a la que ya se ha hecho referencia. Según el artículo 43 LCG, la promoción de los campos de golf en cualquier clase de suelo se ajustará a los instrumentos previstos en la legislación urbanística y territorial aplicable; excepcionalmente, en suelo no urbanizable, obtenida la declaración de interés comunitario, cuando el promotor no disponga de la totalidad de los terrenos, su ejecución se tramitará conforme a las previsiones de la LUV, para los programas de actuación aislada considerando acreditada la disponibilidad civil sobre los terrenos cuando se tenga la titularidad de al menos el 15 por 100 de la propiedad.

Se desprende por tanto la posibilidad de existencia de vínculos derivados de un convenio o de una relación de especial sujeción, entre el promotor del campo de golf y la Administración, cuando medie un acto que le otorgue tal carácter. Por ello, reiteramos nuestra censura, ya manifestada en los apartados 3.3 y 7.3 de este capítulo, a la tendencia de confundir esta clase de relaciones jurídico-administrativas, a efectos punitivos, con las previstas en la LRJ-PAC, que son las propias de la prevención general de las infracciones urbanísticas.

## **8-PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

Según dispone el artículo 238 LUV, las infracciones graves y muy graves prescribirán a los cuatro años y las leves al año. Al igual que la redacción original del artículo 92 RDU, el plazo de prescripción comienza a computarse desde la fecha en que se hubiera cometido la infracción o, si ésta fuera desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador por aparecer signos exteriores que permitan conocer los hechos constitutivos de infracción<sup>406</sup>.

---

<sup>406</sup> Entre otros, Ricardo GARCÍA MACHO y José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina...*, pág. 314 y sig; Isaac MARTÍN DELGADO, *Algunas consideraciones sobre el cómputo del plazo de prescripción para actuar por infracción urbanística*, Revista Jurídica de Castilla la Mancha, núm. 46, 2009, págs. 123 y sig; José Manuel SALA ARQUER, *La prescripción de la acción sancionadora en las infracciones urbanísticas*, núm. 50, 1976, págs. 65 y sig. Sobre la normativa autonómica

En caso de infracciones continuadas, el plazo de prescripción se computa a partir de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma. Constituye infracción urbanística continuada la actividad consistente en la repetición de actos análogos cuando todos ellos tengan una unidad de objetivo dentro de un mismo ámbito territorial, definido registrado o físicamente. Se presume, en todo caso, que los actos de parcelación ilegal son infracciones continuadas<sup>407</sup>.

El apartado cuarto del precepto dispone que la prescripción de la infracción se interrumpe cuando se tenga conocimiento por el interesado de la incoación del correspondiente expediente sancionador o de la iniciación del procedimiento de protección de la legalidad urbanística. Es lógico este planteamiento, ya que en la sistemática descrita en el capítulo II sólo después del inicio del procedimiento de protección de la legalidad, y tras la fase de requerimiento de legalización, la Administración dispondrá de los datos precisos para en su caso tipificar la infracción.

Por último, el artículo 239 LUV dispone que las sanciones graves y muy graves prescriben a los cuatro años y las leves al año. A continuación especifica que el cómputo del plazo se iniciará a partir del día siguiente *al de la fecha de la notificación de la resolución sancionadora* a los responsables. Se ha de contrastar esta norma con el artículo 132.3 LRJ-PAC, por el que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse *desde el día siguiente a aquél en que adquiriera firmeza la resolución* por la que se impone la sanción.

De nuevo, nos encontramos ante una norma que viene a complicar de forma innecesaria la comprensión del procedimiento. Se han tratado de conjuntar ambos preceptos interpretando que el inicio de la prescripción de la sanción exigirá que se cumplan tanto las condiciones del artículo 132.3 LRJ-PAC (firmeza de la

---

valenciana, Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1565 y sig; Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 280 y sig.

<sup>407</sup> Ángeles DE PALMA DEL TESO, *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, REDA, núm. 112, 2001, pág. 553 y sig.

resolución) como las que establece el 239.2 LUV (el plazo comienza al día siguiente de la notificación)<sup>408</sup>. En nuestra opinión, en cambio, debido al carácter de norma estatal básica de la LRJ-PAC, la LUV nunca puede retrasar o adelantar la fecha de inicio del cómputo del plazo fijado en la LRJ-PAC y de hecho inaplicarla. En última instancia, por tanto, si debe ceder en cuanto contradiga el 132.3 LRJ-PAC y sólo aceptarse en cuanto no varíe la interpretación que de éste derive, se concluye la inaplicación del artículo 239.2 LUV, es decir, su desplazamiento por contradicción con la LRJ-PAC.

---

<sup>408</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 283.

## **CAPÍTULO IV**

# **LA REGULARIZACIÓN DE ACTUACIONES CONTRARIAS A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA REALIZADAS SIN TÍTULO HABILITANTE**





## 1-INTRODUCCIÓN

En el capítulo V se hablará sobre la situación de las actuaciones urbanísticas irregulares y carentes de título habilitante, cuando transcurre el plazo de reacción de que dispone la Administración para la restauración de la legalidad. Al no poder ejercitarse sobre las mismas esta potestad y permanecer en el tiempo, tienen un específico régimen condicionado por su origen irregular.

El presente capítulo trata en cambio de aquellos supuestos en que, ya sea desde la Administración o incluso el propio legislador, se decide articular mecanismos para la regularización *a posteriori* de algunas de estas actuaciones. Ha de aclararse que así como el régimen previsto en el capítulo V sólo puede aplicarse cuando se ha superado el límite temporal de reacción administrativa frente a la infracción urbanística -en otro caso, procede la restauración de la legalidad-, la situación de la que se hablará en este capítulo, en principio, puede darse tanto respecto a actuaciones para las que ya no cabe la restauración como sobre otras donde ésta sí es posible todavía, pero en las que un cambio normativo posterior va a impedir su aplicación. Con carácter previo, para delimitar el marco concreto de actuación de la figura, se hará una referencia previa al régimen estatutario de la propiedad y la potestad de planeamiento.

En particular, no podemos dejar de dar la razón a PEMÁN GAVÍN cuando censura el diferente tratamiento que con frecuencia la Administración atribuye a lo indebidamente edificado en función de que constituya una vivienda aislada o un conjunto de ellas. En el primer caso, procede implacable a restaurar la legalidad; en el segundo, la ilegalidad deja de configurar un problema aislado para constituir un problema social, y por tanto articula los medios para la legalización de las actuaciones<sup>409</sup>. No en vano, en las décadas pasadas, a la hora de afrontar y analizar por la Administración el fenómeno de las parcelaciones irregulares, en los

---

<sup>409</sup> Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición...*, pág. 31.

equipos de trabajo y en las jornadas especializadas se contó con la opinión de sociólogos<sup>410</sup>.

Sobre esta cuestión, en la Memoria de 2008 de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado se hace eco de las apreciaciones de la Sección de Medio Ambiente de la Fiscalía de Cádiz:

“a lo largo de 2008 se ha venido denunciando por la Fiscalía el hecho de que, con ocasión de los denominados “procesos de regularización” de viviendas ilegales, aunque no solo en tales casos, los autores de construcciones ilegales constituidos en asociaciones se convierten en auténticos lobbies o grupos de poder que tratan de imponer la línea a seguir a los Ayuntamientos en el ejercicio de la disciplina urbanística. Tales grupos no solo exigen la legalización de sus edificaciones – muchas de ellas incursas en procedimientos penales- sino que, con base en su supuesta incapacidad de hacer frente a los gastos, además tratan de que todo lo que supone la ejecución de infraestructuras, dotaciones y servicios públicos –proceso que en estos casos es especialmente gravoso precisamente porque el proceso edificatorio se ha hecho al margen de toda previsión- se financie con fondos públicos, esto es, con los impuestos de todos los ciudadanos. De suerte, eso sí, que las plusvalías que se generan con la regularización, redundan en su propio y exclusivo beneficio. Tales grupos organizan manifestaciones en las que se reivindica la inobservancia de la legalidad urbanística, exigen su presencia en las juntas locales de seguridad y, ante la pasividad del resto de los ciudadanos, acaban en muchas ocasiones imponiendo sus planteamientos”

La regularización puede llevar, en ocasiones, a un agravio comparativo con aquellos otros propietarios que han conseguido la condición de solar de sus terrenos a través de los largos y costosos procedimientos previstos en la normativa de gestión urbanística; incluso, la injusticia puede llegar a ser patente en relación

---

<sup>410</sup> Como resultado de unas jornadas de trabajo celebradas en mayo de 1982, la Diputación Provincial de Valencia publicó el libro *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*, donde participó el sociólogo Josep Vicent MARQUÉS, págs. 97 y sig.

De la misma manera, consecuencia de las jornadas celebradas en abril de 1994 y octubre de 1996, la Diputación General de Aragón publicó el libro *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal*, 1997, donde hay un artículo de Mario GAVIRIA LABARTA, *La caseta y el huerto como espacio de placer*, en págs. 133 y sig; Ramón BETRÁN ABADÍA en *Regularización de edificaciones y parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable*, en el libro *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal*, págs. 153 y sig, en pág. 155 resalta en estos colectivos la tendencia al victimismo y a esperar soluciones de la Administración, sin noción de la propia responsabilidad.

a aquéllos otros sin tanta capacidad de influencia cuyas construcciones, legales en el momento de erigirse, por alteraciones posteriores de planeamiento han pasado a estar en fuera de ordenación. En el capítulo V se analizará este régimen, a veces muy restrictivo, pero en lo que ahora nos interesa apuntamos que su mantenimiento en ciertos casos puede llegar a ser discriminatorio si se compara su situación con la de aquellos ilegales que sí han conseguido la regulación.

Por este motivo, no nos cansamos de advertir sobre la necesidad de diferenciar entre el régimen de las obras en fuera de ordenación y el de las ilegales sobre las que no procede la restauración de la legalidad. Éstas han sido desde su surgimiento irregulares, se han construido al margen de todo planeamiento; en cambio, las primeras surgieron de conformidad con la normativa aplicable y sólo cambios posteriores, tan favorables en otras ocasiones, le han conferido tal carácter. Por tanto deben preverse, a través del planeamiento u otros instrumentos, medidas transitorias para amortiguar el demérito que implican a los afectados.

## **2-EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA PROPIEDAD Y LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO**

El artículo 3.1 LS/08 dispone que la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste; de otra, el artículo 7 de la misma norma indica que el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

En el mismo sentido se expresa el artículo 3.1 LUV, que también considera la actividad urbanística como una función pública, así como su artículo 18 LUV, por el que la propiedad del suelo confiere a su titular los derechos y deberes establecidos en la legislación estatal, así como los derivados de la LUV y, en su virtud, de la ordenación y programación urbanística, en cuyos términos se han de cumplir o ejercer; asimismo, el 19 del mismo texto señala que las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y

con el cumplimiento de los deberes establecidos en ésta u otras leyes o, en virtud de ellas, por los planes y programas con arreglo a la clasificación de los predios.

Estas disposiciones legales son la plasmación actual del cambio que en el régimen jurídico de la propiedad se produjo a consecuencia de la LS/56, la cual en su artículo 61 marcaba que las facultades del derecho de propiedad se ejercerían dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos por los planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios. En opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO esta norma supuso la precipitación legal de una evolución socioeconómica profunda, que había alterado el concepto tradicional del derecho de propiedad, que si bien no vino a modificar la preexistente definición legal genérica descrita en el 348 del Código Civil, sí sustituyó la regulación civil de su contenido cuando éste recae sobre bien inmueble, tierra o suelo, y la cambia por una nueva regulación material que responde a la especial estructura de la ordenación urbanística, basada en el doble estrato de un marco legal y su desarrollo a través de planeamiento. De esta manera, significó la consideración de la ordenación urbanística como función pública y, por consiguiente, el traslado a una decisión pública de aquellas obras que aun ahora el 350 del Código Civil atribuye a la conveniencia del propietario de cualquier terreno<sup>411</sup>.

---

<sup>411</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, págs. 425 y sig. Entre los diversos autores que han analizado esta transformación, tanto provenientes del Derecho privado como público, las monografías de María Astrid MUÑOZ GUIJOSA, *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, 2009 y María PARDO ÁLVAREZ, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, 2005; además, José María CHICO Y ORTIZ, *El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística*, RDUMA, núm. 33, 1973, págs. 97 y sig; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *La propiedad urbanística del suelo, el vuelo y el subsuelo*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 41, 1995, págs. 587 y sig; Alfredo GALLEGO ANABITARTE, *Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales*, RDUMA, núm. 225, 2006, págs. 119 y sig; Javier GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, *Configuración de la "propiedad desagregada": dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria*, RDUMA, núm. 138, 1994, págs. 83 y sig; Ramón MARTÍN MATEO, *El urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales*, RDUMA, núm. 39, 1974, págs. 13 y sig; Ángel MENÉNDEZ REXACH, *La propiedad en la nueva Ley del Suelo*, en la revista Derecho Privado y Constitución-Centro de Estudios Constitucionales, núm. 3, 1994, págs. 63 y sig; Félix PASTOR RIDRUEJO, *La propiedad urbanística y su legitimación: planes y licencias*, RDUMA, núm. 21, 1971, págs. 45 y sig; Javier SALAS, *Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (recuperación de plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa)*, RAP, núm. 92, 1980, págs. 45 y sig, en págs. 53 y sig. Muy crítico, porque considera que la práctica del plan esconde la instrumentalización de políticas de intervención que carecen de justificación en una economía de libre mercado, Manuel AYLLÓN, *La dictadura de los urbanistas*.

Por este motivo, la jurisprudencia ha recalcado que el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, y es en principio lícita la modificación de ésta<sup>412</sup>. Además, en palabras de Tomás Ramón FERNÁNDEZ, a resultas de esta configuración, el derecho de propiedad se desmaterializa en buena medida, ya que los contenidos urbanísticos son intercambiables, y de hecho se intercambian en aplicación de las técnicas de distribución de beneficios y cargas (entre otras, la técnica del aprovechamiento y el instituto de la reparcelación), situándose por efecto de las mismas en lugares diferentes a aquél en que se encuentra el suelo que inicialmente los generó. La materialidad del suelo es sólo una referencia, un soporte de los contenidos urbanísticos. La titularidad del suelo da derecho, en definitiva, a recibir un aprovechamiento, un uso, un volumen de edificabilidad determinado que está en proporción a la superficie de ese suelo, pero que puede ser finalmente localizado en otro distinto una vez realizado el reparto de beneficios y cargas a través de la reparcelación. La relación tradicional entre suelo y vuelo, en la que aquél es lo principal y éste lo accesorio (*superficie solo cedit*) se ha invertido pura y simplemente a consecuencia de este planteamiento<sup>413</sup>.

En conexión con el ámbito de potestades ahora definido, en este capítulo se realiza una aproximación a aquellos supuestos en que el poder ejecutivo -o incluso en ocasiones, el legislativo- interviene en la restauración de las actuaciones urbanísticas realizadas sin título habilitante, mediante la introducción de modificaciones -en general, de planeamiento- con las que se consigue la legalidad de la aquéllas.

La legalización es siempre un fracaso del sistema urbanístico. Este descalabro, en esencia, se debe a dos motivos, que pueden aparecer de forma conjunta o separada. De una parte, esta clase de medidas reflejan la incapacidad del poder público en ejecutar las acciones represivas que le atribuye la ley, cuyas

---

*Un manifiesto por la ciudad libre*, 1995, quien afirma en pág. 18 que “en el urbanismo y en el entorno de sus disciplinas colaterales abundan los jacobinos”.

<sup>412</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 7*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, I, págs. 217 y sig, en pág. 224.

<sup>413</sup> Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual...*, pág. 124.

consecuencias en orden a la convivencia ciudadana pueden ser graves<sup>414</sup>; pero a veces, también, dejan ver una Administración superada por una regulación o unas medidas de gestión que ella misma ha impuesto. En demasiadas ocasiones, es el propio planeamiento el que, aun legal, es poco lógico o peca de una ordenación prolija y excesiva, de la que el ciudadano, de cuya concepción romana de la propiedad no se acaba de desprender, deviene en incumplidor; la Administración, ante la disyuntiva de demoler las obras o modificar el plan, se decanta por esta última opción. A veces, resulta descorazonador contemplar cómo se permiten obras antes prohibidas y perseguidas, o por el contrario, se imponen *ex novo* severas medidas restrictivas absurdas. De vez en cuando se comprueba que el planificador interviene con poca seriedad al prohibir unas actuaciones sin demasiada justificación que, una vez generalizadas después por vía de los hechos, sí permite. De esta forma de operar deriva en una fuerte deslegitimación del poder público, más aun cuando por este transcurrir de los años se comprueba que a veces, en el fondo, aquellos estrictos preceptos –con posterioridad, modificados- no tenían tanto fundamento.

No es objeto de este trabajo el análisis crítico del actual régimen estatutario de la propiedad. La somera descripción en estas páginas únicamente trata de ubicar al lector en el alcance de la potestad de planeamiento en nuestro ordenamiento, pero sí debe hacerse una última consideración al respecto, relativa a la materia que nos ocupa. Como se ha indicado, sin entrar a valorar este régimen - tampoco las diversas opiniones recogidas en el apartado 2.1 del capítulo I sobre la primigenia LS/56-, sí debe resaltarse que el poder de modificación del planeamiento lleva implícita la posibilidad de que, con todos los controles a los que se hará referencia, en ocasiones se puedan legalizar ciertas actuaciones. Con ello,

---

<sup>414</sup> Javier GARCÍA BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, en *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*, 1983, pág. 133, indica que “el planeamiento deviene inútil por burlado y la autoridad municipal o de las Instituciones responsables se hace insostenible por su pérdida de credibilidad y legitimidad para defender la legalidad que la sustenta”. Ramón BETRÁN ABADÍA, en *Regularización de edificaciones y parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable*, en el libro *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal*, 1997, págs. 153 y sig, en pág. 155, indica que tras la formación de las parcelaciones, los Ayuntamientos afectados carecen de autoridad moral para adoptar medidas de presión. La magnitud del problema lleva a convertir estas parcelaciones en islas de alegalidad, donde de hecho se da exclusión del régimen urbanístico general, no reflejándolas el planeamiento municipal ni adoptándose medidas de disciplina en razón de la magnitud del problema consumado.

evidentemente, no estamos desautorizando la solvente doctrina que a lo largo de los años han profundizado en los límites a esta potestad de planeamiento; pero en última instancia no nos llevemos a engaño, la legalización de los asentamientos irregulares reporta respaldo popular. Frente a esta realidad es difícil cualquier otra clase de consideración por parte del poder público –no olvidemos, de donde emanan las normas-, aun a escarnio quieros han seguido los trámites legales. Por desgracia, de forma casi unánime, los legisladores y las distintas Administraciones de España han implantado mecanismos para la legalización de actuaciones, como alternativa a la demolición<sup>415</sup>.

### **3-LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y SUS ALTERNATIVAS**

A través del entronque con sus raíces normativas, PEMÁN GAVÍN trata de analizar los motivos por los cuales la demolición de obras ilegales ha tenido tan escasa aplicación práctica en la Administración. Se ejercitan por ésta de forma habitual potestades en extremo traumáticas en materia de salubridad o seguridad, pero en cambio se vacila de forma evidente ante la restauración de la legalidad. La diferencia parece radicar en el diferente valor que la Administración otorga en cada supuesto a los intereses públicos que tutela: en aquéllos casos parece primar el interés público frente a los intereses privados afectados, mientras que por el

---

<sup>415</sup> A modo de ejemplo, véase la comparecencia de la consejera de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, ante la Comisión de Obras Públicas y Vivienda del Parlamento de Andalucía, a fin de informar sobre los compromisos de legalización y vías de solución para la regularización de las construcciones ilegales en la Costa del Sol-Axarquía, presentada por el Grupo Parlamentario Popular de Andalucía; también, en la misma fecha e interviniente, la realizada a fin de informar sobre la elaboración de un decreto para regular la situación de las viviendas construidas en suelo no urbanizable en Andalucía, presentada por diversos miembros del Grupo Parlamentario Socialista, en *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, número 510, de 15 de junio de 2011. El proyecto de norma a que hace referencia será con posterioridad el Decreto 2/2012 de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre el que se volverá en el apartado 6.2.1 del capítulo V.

La situación no es exclusiva de España. *Tycoon's Project: Nimby with a french accent*, en *The New York Times* de 7 de abril de 2011, habla de la posibilidad de que la Asamblea Nacional francesa deje sin efecto una sentencia judicial que impidió la construcción de un museo diseñado por Frank Gehry situado en los lindes del bosque de Bolougne y que iba a albergar la colección de arte contemporáneo de Bernard Artault. Sobre las convalidaciones legislativas en Francia, Andrés BOIX PALOP, *Las convalidaciones legislativas*, 2004, págs. 410 y sig.

contrario en la restauración de la legalidad parece entender que frente a la ordenación urbanística deben prevalecer los derechos inherentes a la propiedad privada. Por tanto, la ineficacia administrativa no es coyuntural sino estructural, basada en la falta de convicción de la Administración en el ejercicio de estas medidas, motivada para este autor en que la demolición de lo construido de forma indebida se encuentra históricamente vinculada a la protección del dominio público, de donde se deduce que su aplicación dentro del urbanismo de los últimos años, como medida de protección de la legalidad objetiva, exige un esfuerzo adicional en el aplicador<sup>416</sup>.

Otro aspecto que reseña, y al que hemos hecho referencia en el apartado anterior de este capítulo, es el carácter profundamente contingente del orden urbanístico protegido, es decir, la significativa ausencia de un bien jurídico con un contenido estable. Por este motivo, siguiendo sus palabras, la fácil alteración del planeamiento lleva en muchas ocasiones a que la línea de separación entre lo lícito y lo ilícito resulte frágil y endeble, porque un cambio de ordenanza, o en el grafiado de un plano, permite transformar la infracción en una situación plenamente adecuada al planeamiento<sup>417</sup>.

Estas potestades administrativas de policía, por último, han tenido en tradición un marcado carácter urbano, cuya mejor plasmación han sido las ordenanzas municipales de construcción y policía urbana. En consecuencia, se pierde parte del fundamento tradicional de aquéllas y por lo general, salvo en los últimos años, también la intensidad del celo de los poderes públicos en su represión a medida que nos alejamos de la ciudad<sup>418</sup>.

Con el fin de evitar la absurda situación de un sistema normativo que obliga a la Administración a adoptar acuerdos de demolición sistemáticamente incumplidos, el autor propone limitar el carácter obligatorio de la demolición a los supuestos en que existe un sólido fundamento o bien jurídico protegido, como el dominio público u otros supuestos en los que la actuación administrativa no se ciñe

---

<sup>416</sup> Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición...*, págs. 28 y sig.

<sup>417</sup> Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición...*, pág. 30.

<sup>418</sup> Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición...*, pág. 33 y sig.



a la legalidad objetiva sino que incluye la salvaguarda física de las personas, tales como la construcción en zonas de riesgo; en el resto de supuestos, propone atribuir a la demolición un carácter potestativo para la Administración e incluso alternativo a la propia sanción administrativa<sup>419</sup>.

No podemos compartir este criterio. Implica dejar a una decisión puntual –no normativa– de la Administración, de muy difícil fiscalización, una cuestión tan grave como la de la demolición, cuya consecuencia inmediata serían unos fuertes agravios comparativos. Es más, existe el riesgo de que la situación degenerara en la posibilidad de unas obras consideradas irregulares –es decir, prohibidas para el ciudadano cumplidor– pero que *ope legis* no fueran objeto de demolición, aun cuando sí de sanción.

A pesar de ello, se ha de notar que el autor aborda con certeza el problema de la contingencia y variabilidad del planeamiento. Es éste un problema común al sistema normativo escrito del Derecho Administrativo, hasta el punto de que SCHMITT acuñó para él la expresión de “legislación motorizada”, y cuya lamentable consecuencia es la pérdida de la norma de su antiguo entronque con la Justicia y su sustitución por una muy estrecha vinculación con unas concretas circunstancias de suyo cambiantes<sup>420</sup>.

Sin embargo, no podemos llegar a una inconsciente banalización de la propia normativa –protegida, no lo olvidemos, por el potente aparato represor del Derecho Administrativo– ni a minimizar su importante incidencia en derechos y deberes de los ciudadanos. Evidentemente, el planeamiento urbanístico se encuentra entre ellas, y no es necesario ahora describir de qué intensa manera afecta su contenido al derecho de propiedad. Por tanto, siempre razonando en términos generales, la importancia de los bienes en juego exige la mayor racionalización del planeamiento, la mejor solidificación de sus propuestas y soluciones. Volviendo a una idea del apartado anterior, se comprueba que el planificador actúa con poca seriedad cuando prohíbe unas actuaciones –a veces, sin demasiada justificación– que, una vez generalizadas por la vía de los hechos, pasa a permitir.

---

<sup>419</sup> Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición...*, págs. 45 y sig.

<sup>420</sup> Citado en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, pág. 86.

Esta idea -en todo caso, embrionaria y ajena al objeto de este trabajo- no debe llevar a confusión. No se está proponiendo una mayor permisividad ante el infractor ni un más laxo tratamiento de aspectos concretos como edificabilidad y superficie urbanizable; sólo, con carácter general y cara a futuras reformas normativas, la necesidad de profundizar en los fundamentos de la discrecionalidad administrativa en esta materia, así como los límites a su ejercicio.

#### **4-LA LEGALIZACIÓN DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS MEDIANTE ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO**

##### **4.1-La motivación de la aprobación del planeamiento**

Las potestades administrativas, entre ellas también las discrecionales, son atribuidas por el ordenamiento jurídico a la Administración para que ésta pueda servir a los intereses generales, según el artículo 103.1 CE. Es evidente que la actuación de aquéllas no debe ser cauce para la arbitrariedad, y la motivación de las decisiones discrecionales es un instrumento fundamental a la hora de evitar que este resultado.

La doctrina más autorizada concluye que la actuación de una potestad discrecional se legitima explicitando las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad. Así, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto. No es un mero requisito formal sino de fondo, es *interna corporis*, no *externa*; hace referencia a la perfección del acto más que formas exteriores del mismo. Quiere decirse que la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional; por el contrario, ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que determina la decisión<sup>421</sup>.

Por tanto, debido a que la discrecionalidad administrativa se manifiesta en grado máximo en la potestad de planeamiento, en este ámbito la motivación ha de

---

<sup>421</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, pág. 592; sobre la distinción entre potestades regladas y discrecionales, en extenso, págs 477 y sig.

tener también una especial relevancia<sup>422</sup>. Esto lleva a algunos autores a defender que es la motivación de la decisión la línea delimitadora entre lo discrecional y lo arbitrario<sup>423</sup>, y que las determinaciones de un plan que carezcan de bastante motivación podrán considerarse por este solo hecho arbitrarias; en cambio, DESDENTADO AROCA matiza que no debe realizarse sin más esta equiparación, ya que en definitiva lo importante a la hora de controlar que el planificador no ha incurrido en arbitrariedad es verificar la existencia de razones justificativas que respalden la decisión, las cuales deberán contenerse en la documentación del plan, pero el hecho que no se deduzcan de ella no obsta a que la Administración no pueda alegar y probar en el proceso cuáles son los motivos que fundamentan su decisión<sup>424</sup>.

Esta discrecionalidad del planeamiento es conceptualizada por DELGADO BARRIO como la elección entre varias soluciones que son jurídicamente indiferentes al producirse con criterios extrajurídicos entre otros los sociológicos, económicos, arquitectónicos, ecológicos, históricos o artísticos<sup>425</sup>. Puede concluirse, en palabras de DE VICENTE DOMINGO, que cuando un planeamiento, o una determinación urbanística, está razonable y debidamente motivada, se vuelve prácticamente invulnerable a las pretensiones anulatorias que se pueden promover contra ellas. En contraposición, una ausencia de motivación, o insuficiente, genérica o evasiva, reflejará con mucha probabilidad un planeamiento mal estudiado, arbitrario, irracional, desproporcionado o discriminatorio, susceptible de una sentencia anulatoria<sup>426</sup>.

En consecuencia, nos debemos remitir a las técnicas de control de la

---

<sup>422</sup> Javier DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico*, 1993, págs. 41 y sig.

<sup>423</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 502 y sig.

<sup>424</sup> Eva DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, 2ª ed, 1999, págs. 361 y sig.

<sup>425</sup> Javier DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad...*, pág. 19.

<sup>426</sup> Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *El control jurisdiccional de la planificación urbanística*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 677 y sig, en pág. 683.

discrecionalidad de los actos y disposiciones administrativas<sup>427</sup>, las cuales a su vez se concretan en la fiscalización del planeamiento<sup>428</sup>. Siguiendo a este último autor, y de manera muy sucinta, podemos distinguir entre el control sobre los *hechos determinantes* de la actuación, ya que los hechos son tal como la realidad los exterioriza y no le es dado a la Administración inventarlos o desfigurarlos aunque tenga facultades discrecionales para su valoración; la *arbitraria, incoherente o ilógica* apreciación de éstos; la *prueba* de los mismos o de la *irracionalidad* de las decisiones adoptadas. Asimismo, se realiza el control mediante los *principios generales del Derecho*, entre los que pueden destacarse el de igualdad, el de racionalidad, intrínsecamente vinculado a la interdicción de la arbitrariedad; el de fiscalización de la desviación de poder mediante el sometimiento de la Administración a los fines que la justifican, así como por último los de protección de una buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración o de los administrados de convenios urbanísticos previos o preparatorios de un cambio de planeamiento<sup>429</sup>.

De todo lo anterior, en todo caso, se deriva la importancia de la memoria justificativa en el planeamiento, en cuanto analiza las distintas alternativas posibles para razonar la solución elegida. Ésta ha de considerarse “contexto

---

<sup>427</sup> Entre otros, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 488 y sig.

<sup>428</sup> Entre otros, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 124 y sig; Javier DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad...*; Mariano DE ORO-PULIDO LÓPEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 0, 2008, págs. 56 y sig; Eva DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico...* págs. 279 y sig; Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *Las alteraciones del planeamiento urbanístico. El control judicial de la ordenación del suelo*, 1994, págs. 103 y sig; Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *El control jurisdiccional...*, págs. 683 y sig; Jesús LÓPEZ-BREA LÓPEZ DE RODAS, *La nueva línea jurisprudencial del control jurisdiccional sobre la discrecionalidad de la potestad de planeamiento*, RDUMA, núm. 241, 2008, págs. 25 y sig; Julio PONCE SOLÉ, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, 1996; Juan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, 1996, págs. 406 y sig. En un análisis de la discrecionalidad desde el aspecto de la corrupción, María de la Sierra CASANOVA MORENO, *La corrupción política en democracia y la confianza* (tesis doctoral leída en la Universidad de Alcalá, 2009), págs. 178 y sig.

<sup>429</sup> Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *El control jurisdiccional...*, págs. 682 y sig.

dominante” para el resto de la documentación del plan de suerte que a la hora de interpretarlo y superar sus contradicciones prevalece el sentido que derive de la memoria, cuya virtualidad interpretativa resulta ser, así, relevante<sup>430</sup>.

La normativa urbanística valenciana, al igual que el resto de la normativa autonómica, contempla la necesidad de una memoria justificativa, pero la incluye entre los documentos sin eficacia normativa. En el caso concreto del plan general, se prevé en el artículo 64 LUV y su contenido se desarrolla en el 146 ROGTU; de la misma manera, para el plan parcial en 68 LUV y 159 ROGTU.

La jurisprudencia ha venido destacando a lo largo de los años el carácter vinculante de esta memoria justificativa<sup>431</sup>, aun cuando también se ha resaltado que en caso de contradicción entre las determinaciones normativas del planeamiento y la memoria, de carecer de relevancia bastante para conducir a la invalidez de la actuación, la interpretación resolverse a favor de aquéllas (STS de 14 de julio de 2000, Sección 5ª, recurso 4676/1995).

Este criterio es plenamente aplicable a la regulación actual de la figura de la memoria justificativa en la Comunidad Valenciana, de manera que su expresa falta de carácter normativo no obsta que sea imprescindible -y más aun, vinculante- para interpretar el planeamiento<sup>432</sup>.

Por tanto, consideramos correcto el criterio mantenido por ROMERO ALOY, para quien la configuración de la memoria justificativa como un documento sin eficacia normativa en la normativa urbanística valenciana no infravalora su papel como instrumento de motivación del planeamiento del que, en gran medida, constituye su desarrollo. De esta manera, también en la Comunidad Valenciana la memoria actúa como fundamento de la discrecionalidad técnica del planeamiento y

---

<sup>430</sup> Javier DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad...*, pág 53. Véase también Eva DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico...*págs. 362 y sig.

<sup>431</sup> Entre las consecuencias de esta doctrina, la más inesperada, tal vez, sea la plaza de la Memoria Vinculante, en el madrileño barrio de Orcasitas, la cual debe su nombre a la STS de 16 de junio de 1977 donde se dirimía este extremo, como describe Javier DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad...*págs. 44 y sig.

<sup>432</sup> Juan RIBES ANDREU, *La evolución del planeamiento general*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana*, págs. 449 y sig, en pág. 494.

de las soluciones adoptadas en éste<sup>433</sup>.

La motivación del planeamiento ha de plasmarse con más intensidad cuando la renovación es específica sólo de uno de sus aspectos concretos; en cambio, cuando ésta es general no tiene por qué la memoria descender al detalle del cambio de uno u otro punto concreto del territorio sobre el cual se proyecta<sup>434</sup>. Siguiendo la STS de 24 de marzo de 2009, Sección 5ª, recurso 10055/2004, la exigencia de motivación es más rigurosa y precisa cuando más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación. En última instancia, la importancia del documento nunca es eludible, ya que a mayor discrecionalidad corresponde mayor necesidad de motivación, en tanto la mera invocación del *ius variandi* por la Administración no es nunca bastante para justificar una decisión urbanística<sup>435</sup>.

#### **4.2-Las alteraciones de planeamiento que implican la legalización de actuaciones**

Las técnicas de control de la discrecionalidad de la actuación administrativa, a las que se ha hecho referencia en su concreción sobre el planeamiento, por lógica también son aplicables a aquellos supuestos cuyo objeto es la modificación de éste. Para el concreto caso de las destinadas a la legalización de actuaciones, es de destacar la importancia de la técnica del control del sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican, es decir, la interdicción de la desviación de poder. Según el artículo 63.1 LRJ-PAC son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder; ésta es definida en el 70.2 LJCA como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Se extiende a todos los casos en que es posible constatar la existencia de una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma

---

<sup>433</sup> María Jesús ROMERO ALOY, *Los planes municipales en el Derecho urbanístico valenciano*, 2002, págs. 345 y sig.

<sup>434</sup> Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *El control jurisdiccional...*, pag.682.

<sup>435</sup> Jaume MARGARIT CABALLÉ, *La desviación de poder en el ámbito urbanístico*, RDUMA, núm. 256, 2010, págs. 71 y sig, en pág. 94.

aplicable, deberían orientar la decisión administrativa. Es evidente que la dificultad mayor que comporta esta técnica es la de la prueba de la divergencia de fines que constituye su esencia, motivo por el cual la jurisprudencia acepta las presunciones, siempre que se acrediten debidamente los hechos de los que parte la inferencia y entre ésta y aquéllos exista un enlace lógico acorde con el criterio humano<sup>436</sup>.

La desviación de poder, que por estas dificultades probatorias ha tenido tradicionalmente una incidencia menor, resurge en los últimos años como técnica de fiscalización del planeamiento para anular alteraciones de éste destinadas a convalidar actuaciones urbanísticas irregulares. Así, a modo de ejemplo se han anulado cuando tenían como único objeto –reténgase el dato de la exclusividad- el de “satisfacer los deseos e iniciativas de la entidad recurrente, para instalar una planta industrial en el terreno de su propiedad, lo que supone desde luego la subordinación de los intereses generales a los de un interés privado”; o servir intereses particulares “si al mismo tiempo que a estos intereses particulares [no] se obtiene un adecuado resultado urbanístico” (STS de 18 de abril de 2002, Sección 5ª, recurso 3744/1998); o “legalizar lo ya realizado en aras de conjurar el riesgo a un eventual pronunciamiento anulatorio de las licencias ante la existencia de un recurso contencioso-administrativo pendiente” (STS de 26 de julio de 2006, Sección 5ª, recurso 2393/2003); o directamente “legalizar a posteriori una Estación de Servicio cuyas licencias de obras y de apertura habían sido anuladas por la sentencia” (STS de 25 de mayo de 2007, Sección 5ª, recurso 7635/2003)<sup>437</sup>.

La respuesta de los tribunales ante estas controversias suele consistir en la exigencia de una verdadera motivación por parte de la Administración, el examen del interés general y la finalidad a partir de la cual se ha hecho uso de las facultades urbanísticas con ponderación de la oportunidad de la medida<sup>438</sup>. De

---

<sup>436</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 492 y sig. Véase también, Eva DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico...* págs. 216 y sig; Jaume MARGARIT CABALLÉ, *La desviación de poder en el ámbito urbanístico...*

<sup>437</sup> Citadas todas ellas en Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *El control jurisdiccional...*, págs. 698 y sig.

<sup>438</sup> Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, pág. 185.

hecho, se llega en estos casos una inversión de la carga de la prueba, donde la Administración ha de demostrar que el nuevo planeamiento no se ha realizado con la finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia<sup>439</sup>.

Por tanto, por principio, no procede la aprobación de modificaciones de planeamiento cuyo *único* objeto sea la legalización de actuaciones urbanísticas irregulares. A modo de ejemplo, la sentencia del TSJ de La Rioja de 5 de noviembre de 1999, recurso 989/1997:

“la Modificación Puntual ahora combatida no tiene otro objetivo que hacer posible la legalización de esa nave industrial construida sin licencia alguna y al margen de toda la legalidad urbanística, o, lo que es lo mismo, tal modificación se hace para legalizar una obra concreta incompatible con el planeamiento; y, ello, en beneficio directo de la empresa conservera propietaria del pabellón, y no del interés general del municipio ni de la necesidad colectiva del sector industrial en él radicado en cuanto que su normativa de planeamiento ya prevé la ubicación de hasta tres distintos polígonos industriales”

Diversos pronunciamientos, al analizar estos temas, vienen a censurar que no exista ningún interés público en la modificación del planeamiento, es decir, según se ha indicado, que su único y exclusivo propósito sea el de satisfacer el interés particular mediante la legalización de las actuaciones ya realizadas; por tanto, puede aceptarse la legalización *cuando en concatenación con ella pero con preeminencia de éste, se persiga un interés general*. Dice la STS de 18 de abril de 2002, Sección 5ª, recurso 3744/1998:

“El que la ordenación urbanística atienda a la protección de los propietarios de una determinada finca, o incluso que se adapte a las intenciones constructivas anticipadas por aquellos, puede ser un dato revelador pero es insuficiente para calificar la actividad aprobatoria de aquella ordenación como incurso en desviación de poder *si al mismo tiempo que a esos intereses particulares se obtiene un adecuado resultado urbanístico*”

De la misma manera, la STS de 24 de abril de 1996, Sección 5ª, recurso 7046/1991, sobre la que después se volverá, llega a afirmar que “en ninguna parte de nuestro ordenamiento urbanístico está dicho que los Planes y Normas

---

<sup>439</sup> Inmaculada REVUELTA PÉREZ y Edilberto NARBÓN LAÍNEZ, *Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros de buena fe...*, pág. 1601.



Urbanísticas no puedan legalizar lo ilegal”. No obstante, de la lectura de los sucesivos pronunciamientos se constata que, aun cuando se contemple la posibilidad de una legalización de actuaciones que implique al mismo tiempo una consecución de los intereses generales, la práctica judicial la contempla de un modo muy restrictivo. De ahí que, volviendo a lo indicado en el apartado anterior, ha de existir en la Memoria justificativa del instrumento de planeamiento que realiza la modificación una precisa justificación de la solución adoptada, más si cabe que en otros casos, y nunca una mera invocación genérica a la potestad de modificación de planeamiento. En palabras de la STS de 7 de octubre de 2008, Sección 5ª, recurso 5877/2004, “es cierto que el Ayuntamiento ostenta el *ius variandi*, y que el planeamiento no es dibujo muerto, sino que ha de adaptarse a las cambiantes exigencias del interés público”, pero “una vez que una empresa o particular ha cometido infracción urbanística, no cabe aludir a cuestiones abstractas o genéricas para justificar la legalización de la infracción cometida”. Se concluye, por tanto, la necesidad de una *motivación reforzada* en este tipo de actuaciones administrativas, no unas tópicas invocaciones al ejercicio de las potestades discrecionales<sup>440</sup>.

En ese sentido, son muy destacables los fundamentos del TSJCV en la sentencia de 8 de julio de 2008, Sección 2ª, recurso 1738/2005, donde si bien no se descarta de plano la posibilidad teórica de una legalización, considera contrario a derecho un acuerdo plenario sobre aprobación del Plan de reforma interior de mejora mediante el cual se trataba de legalizar un hotel, ya que tras el análisis de la Memoria se entendió que el pretendido interés público de la reforma no tenía otro propósito que el de enmascarar la consecución de un fin privado<sup>441</sup>.

---

<sup>440</sup> Sentencia del TSJ de Cataluña de 27 de octubre de 2005, Sección 3ª, recurso 714/2002, en Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 165 y sig.

<sup>441</sup> “Como pautas del presente juicio, *como punto de partida y en general, la legalización es posible*. Y solo se legaliza lo que es ilegal, como por ejemplo, en principio cabe legalizar la carencia de una licencia. Ahora bien, la intensidad y relevancia de la ilegalidad del caso concreto debe ser tenida en cuenta...La motivación de la medida, por lo general la Memoria, debe ser acorde a los hechos reales y, por tanto, no tiene que ocultar la finalidad legalizadora de la medida. Ahora bien, *que se exprese que la medida tiene por fin la legalización, no bautiza de legalidad la medida. La medida legalizadora debe perseguir el interés general. Ahora bien, que puedan derivarse beneficios para el interés general en virtud de la medida, no evita que pueda considerarse que la finalidad fundamental y esencial era la legalización y la satisfacción de los intereses particulares o de la*

Hasta ahora, los sucesivos ejemplos expuestos se han referido a supuestos donde se había pretendido –y a veces, logrado– la legalización de construcciones que en su momento fueron realizadas sin título habilitante o con uno después anulado. Debe aclararse que las reglas anteriores son aplicables también a la *nueva* legalización de aquéllas que, erigidas en su momento conforme a la normativa urbanística, con posterioridad quedaron en situación de fuera de ordenación. Una plasmación de este criterio puede verse en el dictamen 101/2002 de 28 de febrero de 2002 del CJC.

Por último, aun sin incidir en la cuestión, que exigiría en todo caso un profundo y detallado análisis desde el Derecho Penal, debe recalcar el paso dado por el Ministerio Fiscal de contemplar una posible prevaricación en la conducta de autoridades que legalicen las actuaciones mediante la modificación del planeamiento. En las conclusiones de la reunión de Fiscales Delegados de Medio Ambiente y Urbanismo, celebrada en Fuerteventura los días 10 y 11 de diciembre de 2007, en referencia a los delitos cometidos en suelo no urbanizable, se contempla, “respecto de los casos de autorización a posteriori de la Administración Urbanística para que la infracción quede impune, se considerará la posibilidad de proceder contra los funcionarios por los tipos específicos (art. 320 y 322) o por los generales de prevaricación, si fuese esa la finalidad y para evitar excesos en la

---

*Administración local misma, relegando a un plano secundario los intereses generales...La legalización por sí sola no supone servir objetivamente a los intereses generales, es más, a priori, es lo contrario...La misma Memoria no esconde el hecho de la pretendida legalización, según se ha observado en sus antecedentes y en el "objeto de la misma". Los datos expuestos, obviamente, invitan a pensar en que la finalidad única de la medida legalizadora es la legalización y no la persecución del interés general. No obstante, pese a tales circunstancias, *no habría que excluir la conformidad a Derecho de la medida legalizadora, sino que procede analizar la medida misma*. Y, eso sí, basta seguir la medida expuesta para apreciar que todo el PRIM persigue lograr una edificabilidad suficiente -además de otras medidas - para legalizar la construcción ilegal. Ello se articula dotando de un coeficiente de edificabilidad neta muy elevado a un suelo dotacional privado, que se convierte en público, para transferir dicha edificabilidad a la construcción ilegal. De este modo, el cambio de titularidad y de calificación de dotacional privado a dotacional público tiene un muy secundario beneficio para el interés general, puesto que no es sino parte de la maniobra fundamental, que no es otra que la legalización. *No es que a través de la satisfacción del interés público se consiga la satisfacción del interés particular -el del Hotel Luna-, sino más bien al contrario, para la satisfacción del interés particular y de forma secundaria se satisface, y en un grado bastante relativo, el interés general*. El cambio de titularidad y calificación no es altruista en modo alguno; tan siquiera este cambio de titularidad y de calificación de dotacional privado a público es el pago por la legalización, lo cual ya sería discutible. Y es que este cambio se hace como un elemento más para lograr una edificabilidad que transferir a la construcción ilegal. Esa dudosa satisfacción del interés general de la medida legalizadora no es más que un elemento más para hacer posible la legalización, que es el único y verdadero fin de la medida”*

materia”. Por supuesto, es vista como una posibilidad, pero no una consecuencia necesaria, es decir, es un último recurso ante situaciones especialmente sangrantes en suelo no urbanizable por las que se esté permitiendo desde la Administración la continuación de atropellos medioambientales.

Como se ha indicado con anterioridad, por principio, en ninguna parte de nuestro ordenamiento urbanístico está dicho que el planeamiento no pueda legalizar aquello ilegal; por este motivo, por lógica, no procede la persecución penal si ésta se ha realizado conforme a las reglas anteriores que han permitido en diversos casos la ratificación por los tribunales. Es más, la existencia de una desviación de poder en el acto administrativo, o de alguna otra vulneración de aquéllas no siempre tiene claros contornos, de manera que habría que traer a colación aquí la doctrina emanada a lo largo de los años sobre el delito de prevaricación, que lo circunscribe a aquellas decisiones dictadas con patente desprecio hacia las normas administrativas, incluidas tanto las decisiones discrecionales como las basadas en las normas legales<sup>442</sup>; en palabras de la fórmula legal alemana, *torcer el derecho* y sus técnicas interpretativas para llegar a una solución ilegal<sup>443</sup>. En nuestra opinión, por tanto, puede ser de muy difícil apreciación la existencia de un ilícito penal si el acto administrativo únicamente ha incurrido en una vulneración de los anteriores principios, en particular el de desviación de poder; por contra, otra postura podría plantearse con solvencia cuando el acto, *con abstracción de su carácter de legalización, en sí mismo considerado* sea irregular, y en particular cuando transgreda la normativa medioambiental y de protección de esta clase de suelo.

#### **4.3-La legalización de actuaciones urbanísticas ilegales en la LUV**

Con antecedente en el artículo 55.6 LRAU, dispone el 94.6 LUV que la modificación del planeamiento que venga a legalizar actuaciones urbanísticas irregulares exige previo informe favorable del Consejo del Territorio y del Paisaje y que la nueva ordenación satisfaga los principios rectores de la actividad

---

<sup>442</sup> Elena GÓRRIZ ROYO, *Los delitos de prevaricación urbanística*, 2004, pág. 117.

<sup>443</sup> José Luis GONZÁLEZ CUSSAC, *El delito de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos*, 2ª ed, 1997, págs. 77 y sig.

urbanística, así como los estándares legales de calidad de la ordenación. Su entrada en vigor, respecto de los inmuebles afectados, se producirá cuando los incrementos de aprovechamiento que comporten sean íntegramente compensados por su valor urbanístico en favor de la Administración, salvo que, previo informe del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo, se exceptúe dicha compensación a los terceros adquirentes de buena fe o, si se trata de viviendas, atendiendo a la capacidad económica de los residentes. La anterior excepción no afectará al responsable de la infracción que, en todo caso, deberá compensar y responder de las sanciones que procedan en los términos establecidos en la ley.

En las modificaciones de instrumentos de planeamiento los informes han de emitirse en el plazo máximo de un mes, según el 223 ROGTU, pero para el concreto supuesto que ahora nos ocupa, transcurrido éste, se proseguirá el procedimiento sin que proceda la legalización de las actuaciones urbanísticas irregulares.

Se comprueba que el 94.6 LUV se limita a añadir un específico trámite en la modificación de planeamiento cuando implica la legalización de actuaciones, donde la somete a determinadas condiciones. Por tanto acierta SÁNCHEZ GOYANES cuando aclara que no es bastante el mero cumplimiento de sus requisitos sustantivos y procedimentales, sino que la modificación habrá de interpretarse en el sentido sentado por la estricta doctrina a la que se hecho alusión en los apartados anteriores, para evitar que la Administración que lo apruebe incurra en una desviación de poder<sup>444</sup>.

El precepto, según se ha indicado, está incardinado en el artículo 94 LUV, cuyo apartado primero para las modificaciones de planeamiento se remite al procedimiento establecido en cada tipo de plan. Por consiguiente, es exigible el informe del Consejo Superior de Urbanismo y Territorio en la tramitación de cualquiera de los instrumentos previstos en normativa urbanística que de hecho impliquen la legalización de actuaciones irregulares. Del concreto supuesto de la minimización del impacto territorial generado por lo núcleos de viviendas en suelo

---

<sup>444</sup> Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *Elaboración y aprobación del planeamiento general*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 685 y sig, en pág. 731.

no urbanizable, prevista en la Disposición Transitoria cuarta de la LSNU nos ocuparemos en el apartado 5 de este capítulo<sup>445</sup>.

De otra, se ha de tener en cuenta que no todas las modificaciones de planeamiento son objeto de aprobación definitiva por la Administración autonómica. De los artículos 85 y 91.1 LUV se desprende la competencia del Ayuntamiento para aprobar definitivamente los planes de iniciativa municipal o particular, siempre que no modifiquen la ordenación estructural, e incluso en aquéllos de aprobación autonómica el control ha de basarse en aspectos que afecten a intereses supramunicipales y nunca han de cuestionar la interpretación del interés público local formulada por el municipio<sup>446</sup>. Es por tanto de aplicación al actual Derecho urbanístico valenciano el criterio de la STS de 24 de abril de 1996, Sección 5ª, recurso 7046/1991, en la que se impide a la Administración autonómica ejercer un control de oportunidad sobre el Ayuntamiento si no existen específicos intereses supramunicipales afectados.

Surge por tanto la cuestión de si en aquellos supuestos en que la aprobación del planeamiento sea de aprobación definitiva municipal, se ha de emitir el

---

<sup>445</sup> Al analizar el 94.6 LUV –o su antecedente el 55.6 LRAU– surge el hecho de que no se ha creado –al menos, en la fecha de redacción de estas líneas– el Consejo Superior de Territorio y Urbanismo. La Disposición Transitoria 9ª de la LRAU sí preveía que en tanto no se constituyera el entonces llamado Consejo Superior de Urbanismo, el ejercicio de sus funciones correspondería al Conseller competente en urbanismo, previo dictamen de las Comisiones Territoriales; en cambio, sobre esta cuestión no se contempla ningún régimen transitorio en la nueva LUV.

La sentencia del TSJCV de 6 de octubre de 2000, Sección 1ª, recurso 228/1997 entendió que no resultaba exigible el dictamen de este órgano al no estar creado. Es una resolución cuyo juicio no compartimos, ya que bajo la vigencia de la LRAU no cabía duda de la pervivencia de la norma transitoria, y de hecho, otro distinto –y más acertado– ha sido el criterio seguido en los años sucesivos por la Generalitat al plantearse la cuestión. Así, los acuerdos de la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón de 29 de noviembre de 2010 (expedientes 2010/0073 y 2010/0235), bajo la vigencia de la LUV, mantienen que en tanto éste no se constituya, en aquellos casos en los que se requiera su intervención, sus funciones son ejercidas por el Conseller competente en urbanismo, previo dictamen de la Comisión Territorial de Urbanismo. El mismo razonamiento es seguido por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, según Álvaro ALEIXANDRE ORTÍ, *Aplicación práctica de la nueva legislación urbanística valenciana en la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 405 y sig, en pág. 409.

La disfunción, de toda manera, se ha resuelto mediante el Reglamento de órganos territoriales, de evaluación ambiental y urbanísticos de la Generalitat aprobado por Decreto 135/2011 de 30 de septiembre, cuya Disposición Transitoria dispone que hasta la constitución del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo, las funciones asignadas por la legislación vigente y por el presente reglamento las ejercerá la persona titular de la conselleria competente en materia de urbanismo, o quien ésta designe.

<sup>446</sup> Joaquín LLIDÓ SILVESTRE, *Elaboración, tramitación, aprobación y vigencia de los planes*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana*, págs. 763 y sig, en pág. 789.

informe del 94.6 LUV. Nótese que esta norma contempla este trámite de manera autónoma a la propia aprobación definitiva de aquél, es decir, trata como dos actos diferenciados el informe favorable del Consejo Superior de Urbanismo y Territorio, y la aprobación definitiva, autonómica o municipal. Por tanto, aun en aquellos supuestos de aprobación definitiva municipal, se ha de realizar el trámite.

De este criterio es el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón 29 de noviembre de 2010 (expediente 2010/0073), el cual trata de una legalización cuya aprobación definitiva correspondía al Ayuntamiento. El órgano autonómico, tras comprobar los diversos extremos de la modificación, informó ésta de forma favorable, si bien en correcta aplicación de la distribución de competencias entre Administraciones recalcó la inexistencia de intereses supramunicipales afectados y se limitó a realizar un control de legalidad del acto.

El informe se ha de emitir en aquellos supuestos de modificaciones de planeamiento que impliquen legalización de “actuaciones urbanísticas irregulares”, concepto cuya excesiva amplitud ha sido en ocasiones criticada<sup>447</sup>, pero que en su aplicación práctica obliga a plantearlo ante cualquier modificación, aun cuando, como en el caso ahora referenciado, no se esté ante un supuesto de realización de obras, sino sólo de cambio de usos en el suelo urbano industrial de ese municipio.

Por último, como se ha indicado, el 94.6 LUV impone algunos requisitos de fondo. En primer lugar, se exige que la ordenación satisfaga los principios rectores de la actividad urbanística. Según el artículo 1 LUV éstos son los enunciados en los artículos 45, 46 y 47 CE, de manera que es necesario acudir a los mismos para dilucidar si la legalización no contraviene estos principios<sup>448</sup>.

Por este motivo, siguiendo de forma textual a la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón en los acuerdos citados, la ordenación urbanística ha de servir primariamente a la utilización racional del suelo (de acuerdo con el interés general y para impedir la especulación, asegurando la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes

---

<sup>447</sup> Fernando ROMERO SAURA y José Luis LORENTE TALLADA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 195.

<sup>448</sup> Fernando ROMERO SAURA y José Luis LORENTE TALLADA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 196.

públicos) y, a través de la realización de este valor, a la generación de las condiciones reales necesarias para la efectividad del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada como bien protegido por el artículo 47 CE. Este valor guarda clara relación con el de “*utilización de los recursos naturales*” y “*calidad de vida*” consagrados en el artículo 45.2 CE, que se traduce igualmente en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona a que se refiere el 45.1 CE. El medio ambiente en tales términos constitucionalizado comprende necesariamente todo el que condicione de forma directa al desarrollo de la personalidad en sociedad y, en definitiva, la calidad de vida individual y colectiva, por lo que no se limita al medio ambiente natural, sino que se extiende al patrimonio cultural o fruto de la acción humana, el cual se protege en el artículo 46 CE. En definitiva, si la racional utilización de los recursos naturales y la conservación y promoción del patrimonio cultural sirven a la calidad de vida en un medio ambiente adecuado, es claro que la racional utilización del suelo y la creación de las condiciones necesarias para el disfrute de una vivienda digna y adecuada están igualmente al servicio directo y son instrumentos básicos de la realización de tales valores.

En realidad, tal y como resulta tanto del artículo 53.3 CE, esos principios rectores deben informar siempre cualquier actuación pública en materia de urbanismo. Por lo tanto, concluye la Comisión Territorial de Urbanismo, la exigencia adicional establecida por el artículo 94.6 LUV en el supuesto de legalización de actuaciones urbanísticas irregulares se interpreta en el sentido de que, en ese caso, la Administración tiene la carga añadida de alegar, probar y motivar con mayor intensidad el cumplimiento de tales principios. Existe, pues, aquí una obligación adicional de justificar las razones por las que con la modificación no se contravienen los citados principios.

El segundo de los requisitos de fondo derivado del 94.6 LUV es el de que la ordenación satisfaga los estándares legales de calidad de la ordenación, pero ni éste ni la Comisión Territorial de Urbanismo concretan a qué estándares legales se refiere. A nuestro juicio, de esta manera, se cercena la posibilidad de que la nueva regulación venga a convalidar las numerosas situaciones de urbanización deficitaria heredadas del pasado, en tanto aquélla exige el pleno cumplimiento de

las previsiones de la normativa urbanística y medioambiental en relación al planeamiento de que se trate.

El tercero de los requisitos de fondo es que se compensen a la Administración los aumentos de aprovechamiento. En concreto, el 94.6 LUV establece sobre estas modificaciones legalizadoras que su entrada en vigor, respecto de los inmuebles afectados, se producirá cuando los incrementos de aprovechamiento que comporten sean íntegramente compensados por su valor urbanístico en favor de la Administración, salvo que, a través del informe, se exceptúe dicha compensación a los terceros adquirentes de buena fe o, si se trata de viviendas, atendiendo a la capacidad económica de los residentes.

Merece algún detenimiento esta última condición. No está de más recordar que el artículo 94.6 LUV es en sí un cauce excepcional por el que tratan de discurrir los dueños de construcciones ilegales con el humano propósito de evitar la aplicación de la regla general de la demolición. Para este fin, se exige que los incrementos de aprovechamiento que comporten las actuaciones ilegales sean íntegramente compensados por su valor urbanístico en favor de la Administración, pero esta excepción a la demolición, con compensación de incrementos, tiene una *excepción de la excepción* cuando se exonera de ésta en aquellos casos en que la medida se considere desmedida, en concreto para terceros adquirentes de buena fe o, si se trata de viviendas, según la capacidad económica de los residentes.

Es muy comprensible que el legislador contemple la situación a la que pueden verse abocados los terceros adquirentes de buena fe por el pago de estas compensaciones, pero ello, por supuesto, es independiente de la punición del promotor que con la venta de las construcciones irregulares obtuvo un beneficio derivado del incremento de aprovechamiento. En el procedimiento sancionador se ha de tener en cuenta este dato para el cálculo del importe de la sanción, por la imposibilidad de obtener beneficios en la actividad ilícita, según los artículos 131.2 LRJ-PAC y 235 LUV.



#### 4.4-Efectos de la modificación del planeamiento sobre las sanciones por infracciones urbanísticas

La legalización de las actuaciones -en última instancia, la ausencia de restauración de la legalidad- lleva a plantear la pervivencia de las sanciones impuestas por la realización de aquéllas. Se podría traer a colación el régimen aplicable a la retroactividad de las reglas complementarias de las normas sancionadoras en blanco, en cuya aplicación la STS de 22 de febrero de 1988, sobre sanción impuesta a una cooperativa agrícola por infracción de las exigencias de turbiedad en las conservas de guisantes, entendió que el complemento que proporciona la norma no sancionadora es siempre parte integrante del tipo; por tanto, que éste se formule de una sola vez, en la regla sancionadora, o en dos momentos y normas distintas, resulta inoperante. A los efectos de la retroactividad de la ley más favorable, una vez que el tipo existe, resulta intrascendente que la alteración o eliminación tenga lugar por modificación de la norma sancionadora en blanco o por modificación de la regla complementaria que viene a dar el último contenido al tipo<sup>449</sup>.

No obstante, doctrina y jurisprudencia, tal vez un tanto influenciados por la *amnistía* en la restauración que tanto favorece al infractor, no han aceptado la extrapolación de este criterio al ámbito urbanístico. Parten de la base de que en tales casos no se altera la valoración que el ordenamiento jurídico efectúa del hecho de construir sin seguir las normas, es decir, nada se altera en cuanto a la afcción al bien jurídico protegido, concebido como la adecuación a la legalidad en los procesos de transformación del suelo<sup>450</sup>.

---

<sup>449</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, pág. 246.

<sup>450</sup> Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, págs. 192 y sig.

Así, la STS de 26 de octubre de 1998, Sección 5ª, recurso 7294/1992, en relación, y con especial contundencia en la STS de 11 de marzo de 1998, Sección 5ª, recurso 7294/1992:

“1.ª) En el presente caso no nos hallamos ante la aplicación retroactiva de una norma más favorable, cosa que ocurre propiamente cuando esa norma posterior viene a despenalizar o a penalizar menos una determinada conducta; aquí la norma urbanística tipifica como infracción el edificar sin licencia en suelo no urbanizable (además, de interés turístico) tanto en el momento en que la infracción se cometió como en el momento posterior. No puede hablarse propiamente de norma posterior más favorable.

2.ª) Además, la norma posterior (a saber, modificación del Plan) que viene a legalizar lo construido no es una norma abstracta más favorable que daba ser aplicada retroactivamente, sino una norma que asume una situación de hecho (a saber, los veintitrés bungalows, el grupo de

En la Comunidad Valenciana, tal cuestión no se suscita en la actualidad, porque es la legislación la que de forma expresa marca este criterio. El artículo 94.6 LUV aclara que las modificaciones que vengan a legalizar actuaciones urbanísticas irregulares no afectarán al responsable de la infracción que, en todo caso, deberá compensar y responder de las sanciones que procedan en los términos establecidos en la Ley.

De forma similar se contempla también en territorio de Cantabria, para el supuesto de que no se lleven a efecto las demoliciones de las obras que contravengan las normas sobre los lugares de paisaje abierto y natural o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características históricas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, según el artículo 211 bis de la Ley 2/2001 de 25 de junio de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, introducido por la Ley 6/2010 de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En el apartado 6 de este mismo capítulo se volverá sobre esta norma cántabra, que contempla la posibilidad de dejar sin efecto la orden de derribo si la ulterior transformación del entorno priva de los valores que determinaron la necesidad de demoler las edificaciones afectadas. Dejemos ahora anotado que de darse este supuesto, según el apartado tercero, la ineficacia de la orden de derribo no afectará a otras responsabilidades a que hubiera lugar, entre las que lógicamente se han de incluir las emanadas de las sanciones urbanísticas.

Otro problema surge cuando el artículo 532.2 ROGTU contempla la posibilidad de que se suspenda la ejecución de la orden de demolición por existir en

---

apartamentos de nueve viviendas, una piscina y un vallado, construido todo ello sin licencia), y, a fin de impedir su demolición, las acomoda a la norma y las hace legalizables; no se trata de una norma más favorable en el sentido del artículo 24 del Código Penal, sino una norma cuyo único designio es impedir la demolición. Carecería, por ello, de sentido que, además de obligar con su actuación al planificador a modificar el Plan para impedir la demolición de las edificaciones e instalaciones, tal modificación resultara beneficiosa para el constructor.

3.<sup>a</sup>) No hay, por lo tanto, infracción de los artículos 9.<sup>o</sup>.3 de la Constitución Española y 24 del Código Penal”

La sentencia del JCA n<sup>o</sup> 4 de Valencia de 17 de abril de 2004, procedimiento ordinario 181/2003, confirmada por la del TSJCV de 7 de marzo de 2005, Sección 2<sup>a</sup>, recurso 244/2004, mantiene que la posterior legalización por cambio de plan no implica que la sanción se deba reducir ya que en el momento de su realización no eran legalizables.

tramitación algún instrumento de planeamiento o de gestión urbanística que de forma sobrevenida la hiciera innecesaria, una vez aprobado tal instrumento. Cabe por tanto plantearse si en estos casos ha de tramitarse el procedimiento sancionador por las infracciones urbanísticas existentes y si, una vez llevado a cabo, la sanción se ha de ejecutar.

En nuestra opinión, no existe otra solución aceptable que la afirmativa desde el punto de vista de la normativa urbanística. En primer lugar, se ha de resaltar que este precepto contempla la posibilidad de suspender la orden de demolición *ya dictada*, es decir, la Administración ha de tramitar el procedimiento de restauración de la legalidad y en su caso dictar la orden de demolición; sólo entonces podría ponderarse la posibilidad de suspender su ejecución, sobre el apoyo del 532.2 ROGTU. En todo caso, no obstante, destaquemos que en el apartado 5.2 de este capítulo nos manifestamos a favor de la imposibilidad de aplicación de esta norma.

Fijémonos que éste limita la suspensión de la ejecutividad a la orden de demolición, mientras que por contra omite toda referencia al procedimiento sancionador. En consecuencia, sobre este aspecto, no existe ningún fundamento legal que exonere de la obligación de llevar a cabo los trámites para la imposición de las sanciones que procedan. Es más, de forma explícita, según se acaba de resaltar, es el propio artículo 94.6 LUV quien especifica que la eventual legalización de las actuaciones no repercute en la sanción a imponer.

Una última aclaración sobre estos extremos. Según se ha tenido ocasión de ver en el capítulo II, de los artículos 242 LUV y 538 ROGTU se desprende que si el particular demuele voluntariamente antes de terminar dicho procedimiento, no procede la sanción, y si se demuele dentro del plazo establecido por la orden de restauración, se reduce la sanción en un 95 por ciento. Se parte de la base de la existencia de una orden de demolición plenamente ejecutiva, es decir, la ejecutividad de la misma es *presupuesto necesario* para la aplicación de estas reducciones en las sanciones, cuyo fin último es favorecer su efectividad sin el recurso a los medios de ejecución forzosa. Por consiguiente, no son aplicables estas reducciones a aquellos supuestos donde la orden de demolición no se llega a dictar

o la misma queda después sin efecto a consecuencia de una legalización de las actuaciones.

## **5- LA IMPOSIBILIDAD DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO QUE ORDENA LA DEMOLICIÓN**

### **5.1-La ejecución de sentencias en el orden contencioso-administrativo**

El artículo 24 CE declara el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos; además, de conformidad con el 117.3 del mismo texto, la potestad para ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a éstos. Por este motivo, la Exposición de Motivos de la LJCA recalca su esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias en el Capítulo IV del Título IV, según dice de forma textual, “desde siempre una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso administrativo”. Porque a pesar de la interpretación conforme a la CE que había efectuado el TC de los preceptos de la Ley jurisdiccional de 1956, la realidad es que ésta confiaba a la Administración la ejecución de las sentencias que le eran desfavorables, con sus demasiadas veces problemáticos resultados.

De un análisis sucinto de los artículos 104 y 108 LJCA, referidos a esta materia, se puede concluir que tras la firmeza de la sentencia, se comunica la misma al órgano que hubiera realizado la actividad objeto de recurso a fin de que “la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el contenido de las declaraciones contenidas en el fallo”. Si transcurriesen dos meses desde la notificación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para su ejecución (que puede ser inferior a dos meses si éste la hiciese ineficaz o cause grave perjuicio) cualquiera de las partes y personas afectadas “podrá instar la ejecución forzosa”. Si se condenare a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto podrá el órgano jurisdiccional de forma forzosa ejecutar la sentencia a través de sus propios medios, requerir la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración o incluso la ejecución subsidiaria con cargo a la

Administración condenada<sup>451</sup>.

La exclusividad de los órganos jurisdiccionales en cuanto a las incidencias de la ejecución de las resoluciones judiciales puede verse en la sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 27 de febrero de 2007, por la que se consideró que un Ayuntamiento no podía impedir la demolición de una construcción a través de la concesión posterior de una nueva licencia, aunque ésta no hubiera sido recurrida<sup>452</sup>.

Es de destacar la posibilidad de sustitución del objeto del fallo de la sentencia. Como se ha manifestado en la STC 149/1989 de 22 de septiembre, el derecho que el artículo 24.1 CE establece a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales comprende el de obtener la ejecución de las sentencias, pues lo contrario sería convertir las decisiones judiciales en simples declaraciones de intenciones. Este derecho, ciertamente, no alcanza a cubrir las diferentes modalidades que puede revestir su ejecución, pues tan constitucional es una en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo, como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniaria u otro tipo de prestación. De acuerdo con lo anterior, el legislador puede establecer, sin afectar al contenido esencial del derecho, los

---

<sup>451</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, II, págs. 680 y sig.

<sup>452</sup> “Cuestión distinta es que, en el presente supuesto, la actividad desplegada por el Ayuntamiento, tras la sentencia originaria y el auto de ejecución, hayan conducido a la emisión de un acto administrativo cuyo contenido es reiterativo del anulado por la sentencia (la nueva licencia otorgada en el año 2001) y cuya validez debe ser enjuiciada por la Sala como parte de los incidentes adicionales que toda ejecución puede conllevar. Por consiguiente no puede entenderse que ese nuevo acto despliegue una eficacia totalmente ajena a la ejecución de la sentencia de 1999 sino que compete al Tribunal, en virtud de todos los artículos de la Constitución y reguladores de la Jurisdicción en general y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en particular, decidir si debe entender o no como válido dicho acto en el seno mismo de la ejecución, o si impide llevar a cabo ésta... También es una cuestión distinta la determinación de si, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y otros reguladores de la Jurisdicción, la actividad desplegada por la Administración tras la sentencia pudiera conducir en el futuro a que la ejecución de la demolición devenga innecesaria (o de imposible ejecución por hecho sobrevenido), en caso de aprobarse un Plan General de Ordenación Urbana u otro instrumento de planeamiento urbanístico que posibilite la futura emisión de la licencia plenamente conforme con el ordenamiento. Esta cuestión no es objeto de este conflicto de jurisdicción y corresponde su enjuiciamiento y decisión a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía”

supuestos en que puede no aplicarse el principio de identidad y sustituirse por una indemnización.

Esta misma idea se explicita en la sentencia del TEDH de 29 de julio de 2008, Vidal Escoll y Guillán González contra Andorra, donde se admite de forma excepcional la inexecución de una decisión judicial, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan:

“El derecho a la ejecución de la sentencia no puede, en cambio, obligar a un Estado a hacer ejecutar cada sentencia de carácter civil sea cual fuere y sean cuales fueren las circunstancias; sin embargo, le corresponde dotarse de un arsenal jurídico adecuado y suficiente para asegurar el respeto de las obligaciones positivas que le incumben. El Tribunal tiene únicamente como tarea examinar si las medidas adoptadas por las autoridades nacionales han sido adecuadas y suficientes (Ruianu contra Rumania, núm. 34647/1997, ap. 66, 17 junio 2003 y Vasile contra Rumania, núm. 40162/2002, ap. 53, 29 abril 2008), ya que cuando están obligadas a actuar en ejecución de una decisión judicial y omiten hacerlo, esta inercia compromete la responsabilidad del Estado sobre el terreno del artículo 6.1 del Convenio (Scollo contra Italia, Sentencia de 28 septiembre 1995, serie A núm. 315-C, ap. 44). En materia de ordenación del territorio y de política urbanística, los Estados gozan de un gran margen de apreciación ( Hamer contra Bélgica, núm. 21861/2003, ap. 78, CEDH 2007-...[extractos] y Sporrong y Lönnroth contra Suecia, Sentencia de 23 septiembre 1982, serie A núm. 52, pg. 26, ap. 69)”

En el supuesto concreto de la sentencia, el Tribunal de Estrasburgo aceptó que las autoridades andorranas legalizaran las actuaciones cuyo Tribunal Superior de Justicia había ordenado demoler, pero a consecuencia de los avatares procesales en que se vieron envueltos los que solicitaron la restauración que no se llevaría a cabo, constató una violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, sobre un derecho equitativo, y marcó una indemnización para éstos<sup>453</sup>,

---

<sup>453</sup> Los demandantes, propietarios de dos viviendas unifamiliares en Escaldes-Engordany, en 1971 sólo pudieron construir con una altura máxima de 10'50 metros debido a que la anchura de la carretera era menor de 8 metros; pero en 1999 se inició la construcción de dos edificios de apartamentos con una altura total de 21'50 metros junto a las viviendas ahora “sumergidas” de aquéllos, tras haber obtenido los permisos tanto del municipio como del Gobierno del Principado. Ante el recurso de aquéllos, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 28 de mayo de 2003 ordenó la demolición de uno de los dos inmuebles en lo que superaba la altura máxima permitida y con posterioridad, el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de diciembre de 2004 les concedió

porque los demandantes sufrieron un perjuicio material por la inejecución de la decisión judicial y *un daño moral que consistía en un profundo sentimiento de injusticia debido al hecho de que a pesar de las decisiones judiciales definitivas y ejecutorias, no se beneficiaron de una protección efectiva de sus derechos.*

Según el artículo 105.2 LJCA, cuando se haya tramitado el incidente de ejecución, y estimada la imposibilidad material o legal, se ha de fijar “en su caso” la correspondiente indemnización por el órgano jurisdiccional. Sí se ha advertido por la doctrina que no se desprende del tenor literal del precepto que todo supuesto de imposibilidad material acarree la correspondiente indemnización, ya que en su fijación se ha de verificar que el equivalente económico venga a sustituir a la ejecución de la sentencia en la esfera de derechos afectados del reclamante<sup>454</sup>; no obstante, y sin perjuicio de cada caso concreto, difícilmente ante estas situaciones no va a producirse esta afectación, de manera que puede afirmarse que la inejecución de las sentencias en sus propios términos tiene como consecuencia que se reconozca el derecho de los recurrentes a recibir una indemnización<sup>455</sup>. Dentro del daño, aplicando la doctrina del TEDH, ha de analizarse la posibilidad de

---

amparo, al constatar retrasos en la ejecución de aquella sentencia, “incluso cierta connivencia para obstaculizar dicha ejecución”.

Pero la demolición no se llevó a cabo, ya que el municipio de Escaldes-Engordany inició un proceso de expropiación de una parte de las propiedades de cada uno de los demandantes con objeto de ampliar la vía en cuestión y permitir por consiguiente la legalidad de la construcción que estaba prevista demoler. El Tribunal Constitucional en nueva sentencia de 25 de abril de 2005 no consideró que existiera conexión entre la declaración de utilidad pública de la expropiación y la voluntad de impedir la ejecución de la sentencia de 28 de mayo de 2003, sino una imposibilidad probada de ejecutarla, que se convertía en un derecho a indemnización que debía ser fijado teniendo en cuenta todos los perjuicios ocasionados por la expropiación del derecho de propiedad.

El TEDH observó una vulneración del artículo 6.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, referido al derecho a un proceso equitativo, ya que los demandantes sufrieron un perjuicio material por la inejecución de la decisión judicial y un daño moral que consistía en un profundo sentimiento de injusticia debido al hecho de que a pesar de las decisiones judiciales definitivas y ejecutorias, no se beneficiaron de una protección efectiva de sus derechos. Por este motivo, concedió a cada uno de ellos una indemnización de 40.000 euros más 10.000 euros más por costas y gastos.

Sobre la obligación de la Administración de ejecutar las sentencias urbanísticas, puede asimismo consultarse la sentencia del TEDH de 22 de mayo de 2003, Sección 1ª, Kyrtatos contra Grecia, donde se decidió indemnizar a los reclamantes por la falta de cumplimiento de las sentencias y la duración excesiva de los procesos.

<sup>454</sup> Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 202 y sig.

<sup>455</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, pág. 179.

indemnizar también el daño moral que se pueda haberse sufrido en estos casos, a semejanza del caso acaecido en Andorra con los señores Escoll y González<sup>456</sup>.

Por tanto, en nuestro país, dentro de la indemnización prevista en el artículo 105 LJCA, ante la inejecución de sentencias, debe analizarse la procedencia del resarcimiento del eventual daño moral sufrido; incluso, un daño de estas características puede haberse producido dentro de la esfera de un procedimiento administrativo, de manera que la misma indemnización puede contemplarse, si procede, como un supuesto de reponsabilidad patrimonial de la Administración.

La indemnización deberá ser abonada por la o las Administraciones actuantes, aquéllas cuya actuación ha tenido como colofón la inejecución de la sentencia. La STS de 27 de junio de 2006, Sección 5ª, recurso 3354/2004, en un supuesto de imposibilidad legal de demolición, entendió que existía una responsabilidad solidaria de la Administración municipal y autonómica, ésta última no sólo por permitir la consumación de la ilegalidad, sino por participar activamente en la inejecución con la aprobación de un nuevo planeamiento urbanístico.

Como se ha indicado, la imposibilidad de ejecución de sentencia a través de la legalización de las actuaciones mediante modificación del planeamiento se viene configurando en el Derecho español, como una causa de inejecución por imposibilidad legal. Así, el artículo 105 LJCA preceptúa que no podrá suspenderse el cumplimiento ni declarar la inejecución total o parcial del fallo; sin embargo, en concordancia con el 18.2 Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del poder judicial, contempla dos hipótesis especiales: “imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia” y “expropiación de los derechos e intereses legítimos reconocidos frente a una sentencia firme”<sup>457</sup>. Antes de adentrarnos en la causa de imposibilidad legal,

---

<sup>456</sup> Evidentemente, no se está sosteniendo la generalización de la indemnización del daño moral en estos casos, sino únicamente que se contemple esta contingencia. Sobre el daño moral, entre otros, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 5ª ed, 2010, págs. 381 y sig; Francisco Javier MARCOS OYARZUN, *Reparación integral del daño. El daño moral*, 2002.

<sup>457</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, II, pág. 683. Sobre el procedimiento para declarar la concurrencia de las causas de imposibilidad material o legal, en extenso, Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 202 y sig.



por modificación del planeamiento se han de distinguir estos otros dos supuestos.

En relación a éste último, el artículo 105.3 LJCA especifica las causas legales por las que cabe declarar la expropiación de los derechos e intereses legítimos reconocidos frente a una sentencia firme. Evidentemente, las de contenido urbanístico pueden dado el caso ser objeto de ella. Las causas tipificadas son “el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional”. La declaración de la concurrencia de esas causas corresponderá al Gobierno de la Nación; la primera de ellas podrá hacerla en Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma si actuaciones de ésta o de sus municipios hubieran sido las que fueron objeto de recurso, en cuyo caso puede ser valorada y, por tanto, descartada por el órgano jurisdiccional. La indemnización expropiatoria será fijada por el propio juez o tribunal ejecutante por el trámite de los incidentes. De esta manera, el presupuesto relativo a la alteración de los derechos y libertades es el único donde en la práctica el órgano jurisdiccional podrá apreciar su concurrencia<sup>458</sup>.

En relación a la imposibilidad material de ejecutar una sentencia, es de destacar que uno de los apoyos sobre los que se ha cimentado en ocasiones la misma -cuya tramitación es similar a la de la imposibilidad legal- es que cuestiones técnicas impiden llevar a cabo lo ordenado, es decir, en última instancia, su inviabilidad. En opinión de GEIS CARRERAS, se ha de considerar que en puridad la excepción de la imposibilidad material no tiene cabida real en la ejecución de las sentencias urbanísticas. Hoy en día, con el avance de la ciencia, se hace muy difícil aceptar la imposibilidad material de derribar una construcción ilegal. Ésta no es sinónimo de complejidad, prolongación en el tiempo o coste elevado de la ejecución. Los únicos límites que sí imposibilitan el derribo son la

---

<sup>458</sup> En cuanto a las otras causas, se circunscribe el ámbito de actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa al previsto en el artículo 2.a) LJCA, es decir, a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes. Sobre los llamados *actos políticos* y su desaparición en la nueva LJCA, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, pág. 601 y sig.

desaparición o extinción del objeto de la ejecución de la sentencia urbanística<sup>459</sup>.

Otra de las cuestiones planteadas con relativa frecuencia en sede judicial es la inviabilidad técnica de realizar una demolición *parcial* sin que afecte a la parte legal del edificio. Se plantea si puede ser causa determinante de la imposibilidad de ejecución. Pueden encontrarse diversas sentencias donde, tras comprobar desde el punto de vista técnico la inviabilidad de una demolición parcial, descartan la desaparición total de la construcción, por entender que la sentencia no la contemplaba<sup>460</sup>; en cambio, sobre todo durante los últimos años y probablemente a consecuencia de una mayor concienciación ciudadana ante la gravedad de las irregularidades urbanísticas, se han dado pronunciamientos judiciales donde se mantiene que procede la demolición total del inmueble, pese a que sólo haya sido declarada ilegal una parte del mismo<sup>461</sup>.

Es de destacar la contundencia de la STS de 12 de mayo de 2006, Sección 5ª, recurso 10190/2003, que admite como una solución razonable la demolición total de la edificación:

“aunque la sentencia de cuya ejecución se trate haya ordenado tan solo el derribo de una parte de la edificación –por ser esa parte y no el todo la que contraviene las normas jurídicas infringidas por la licencia a cuyo amparo se levantó–, *ello no impide que en ejecución de sentencia pueda optarse por una solución que imponga el derribo total y permita, tras él, levantar la nueva construcción ya acomodada en su totalidad a esas normas*. Al contrario, (1) si el derribo total es la solución técnicamente necesaria o técnicamente más conveniente para restablecer la legalidad urbanística que la sentencia ordena, por no ser posible o no ser aconsejable el mero derribo parcial, y (2) si el derribo total no conlleva una carga de todo punto desproporcionada, bien en comparación con el beneficio inherente al derecho que la sentencia tutela, bien por comparación entre lo ilegalmente construido y lo que se

---

<sup>459</sup> Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 202 y sig.

<sup>460</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 176 y sig; Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 208 y sig.

<sup>461</sup> Eduardo CARUZ ARCOS, *La imposibilidad de ejecutar una sentencia que ordena la demolición de un inmueble: análisis del artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Revista Andaluza de Administración Pública, num. 73, 2009, págs. 349 y sig, en págs. 368 y sig; Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 176 y sig.

acomoda a la legalidad, esa solución –la del derribo total– no supone contradecir los términos del fallo que se ejecuta, ni la necesidad o conveniencia técnica de ella obliga a apreciar la concurrencia de una causa de imposibilidad material de ejecutar dicho fallo. Es así, porque el derribo total no es entonces más que el cauce técnico necesario o conveniente para dar estricto y cabal cumplimiento a lo que la sentencia ordena”

En el mismo sentido, la STS de 26 de septiembre de 2006, Sección 5ª, recurso 8712/2003:

“...el número de plantas a demoler excluía la aplicación del principio de proporcionalidad, que podría tenerse en cuenta en supuestos de demoliciones de menor envergadura, y que, en su caso, los perjuicios causados por la demolición debería afrontarlos el Ayuntamiento o quien en derecho proceda, *sin que tales daños puedan ser razón para quebrantar la legalidad urbanística* y dejar de ejecutar una sentencia que impone el restablecimiento de aquélla”

A la STS de 12 de mayo de 2006 se remite de manera expresa la STS de 8 de marzo de 2011, Sección 5ª, recurso 1492/2010, para la que no existe un supuesto de imposibilidad material de ejecución por el hecho de no poder derribarse la parte ilegal sin afectar a la vivienda y resto de edificación sí amparada por licencia, ya que estos desajustes sólo son imputables la actuación del recurrente.

Del contraste de todas estas resoluciones judiciales, es difícil no suscribir a aquellos autores que empiezan a hablar de una sensación de desalentadora de inseguridad jurídica; en última instancia, los tribunales resuelven en función de las características concretas y particulares de cada caso<sup>462</sup>. En todo caso, y en concordancia con lo indicado en el apartado 5.1 de este capítulo, la falta de ejecución de las sentencias en sus propios términos tiene como consecuencia que se reconozca el derecho de los recurrentes a recibir una indemnización<sup>463</sup>.

---

<sup>462</sup> Eduardo CARUZ ARCOS, *La imposibilidad de ejecutar una sentencia que ordena la demolición de un inmueble...*, pág. 369.

<sup>463</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, pág. 179.

## 5.2-La modificación de planeamiento en trámite como fundamentación del procedimiento de inejecución de sentencia

En el apartado 4.2 de este capítulo se ha hecho referencia a la fiscalización de la modificación de planeamiento cuando se realiza a través de la específica impugnación del acuerdo por el que se adopta; no obstante, este control también puede tener lugar cuando el juzgador cercena aquellas modificaciones de planeamiento que tratan de legitimar con posterioridad concretas actuaciones urbanísticas cuya desaparición ha sido ordenada por resolución judicial. Este nuevo control se fundamenta en el artículo 103.4 LJCA, el cual declara la nulidad de los actos y disposiciones contrarios a las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento<sup>464</sup>.

Hasta ahora se ha partido de la base de que está aprobado y vigente el nuevo plan que, con mejor o peor fortuna, trata de evitar la demolición, e incluso se va a resaltar después la necesidad de que la (nueva) legalidad de las obras venga refrendada a través de un título habilitante específico. Nos centramos ahora en otra posibilidad distinta, la de que el nuevo plan no haya sido todavía aprobado, es decir, se encuentre en trámite. Esta eventualidad es objeto de un tratamiento específico en la normativa valenciana, en concreto en el artículo 532.2 ROGTU, el cual permite la suspensión del acto de restauración de la legalidad urbanística cuando exista “en tramitación” algún instrumento de planeamiento o gestión urbanística que una vez aprobado de forma sobrevenida lo hiciera innecesario.

Ha de contrastarse este precepto con la STC 22/2009 de 26 de marzo, que precisamente ha venido a vetar esta práctica en lo que se refiere a la ejecución de sentencias judiciales<sup>465</sup>. Remarquemos que el criterio emanado de este

---

<sup>464</sup> Sobre la ejecución de sentencias antes de la LJCA de 1998, Ángel MINGO DE MIGUEL, *La ejecución imposible de sentencias en materia de urbanismo*, RDUMA, núm. 55, 1977, págs. 13 y sig; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *De nuevo sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, RAP, núm. 84, 1977, págs. 263 y sig. El artículo 228 LS/56 permitía a la Comisión Provincial de Urbanismo no ejecutar por motivos de interés público una sentencia que resolviera desistir de la construcción o destruir alguna obra de urbanización, en cuyo caso el órgano jurisdiccional fijaría la indemnización para el perjudicado. Sobre este último precepto, Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 221 y sig.

<sup>465</sup> Sobre esta sentencia, Juan Luis BELTRÁN AGIRRE, *La restauración del orden urbanístico infringido: de la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica*, RDUMA, núm. 263, 2011, págs. 35 y sig; José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA,

pronunciamiento no es nuevo y de hecho, aunque de modo no unánime, venía siendo recogido por diversos autores<sup>466</sup> y resoluciones, como puede verse en la STS de 30 de noviembre de 2000, Sección 5ª, recurso 6099/1998, la cual afirma de forma tajante que “ningún precepto permite a los Tribunales suspender la ejecución de una sentencia hasta que se produzca un evento futuro que pueda hacerla inejecutable”, o la sentencia del TSJ de Canarias de 19 de mayo de 2006, Santa Cruz de Tenerife, recurso 237/2006, para la que “no pueden suspenderse indefinidamente el cumplimiento de las órdenes de demolición a la espera de que se llegue a aprobar un –hipotético– planeamiento que eventualmente permita legalizar las construcciones (en este sentido las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1993, 29 de noviembre de 1995 y 3 de enero de 1996)”.

Pueden también encontrarse pronunciamientos en sentido contrario, como el auto del TSJ de Andalucía, Málaga, de 11 de enero de 2008, recurso 3994/1998, que acepta la suspensión de las demoliciones derivadas de licencias concedidas por el Ayuntamiento de Marbella y declaradas ilegales, en cierta medida bajo la justificación del “escenario patológico” (sic) en que fueron aprobadas<sup>467</sup>.

La STC 22/2009 toma partido de forma nítida por la primera de las dos líneas argumentales. En ella se analiza el auto del TSJ del Principado de Asturias de 4 de noviembre de 2005 por el que en confirmación de otro anterior se suspendía con carácter parcial el cumplimiento de una sentencia que había ordenado la demolición de unas obras. Esta suspensión había de mantenerse hasta que se aprobara la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, entonces en tramitación, ya que éste podía dar lugar a la legalización de la construcción

---

*Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia de urbanismo. A propósito de la STC 22/2009 de 26 de enero, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 3, 2009, págs. 85 y sig; Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Demolición de obras ilegales....*

<sup>466</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo V, Volumen II, pág. 1084; Casimiro LÓPEZ GARCÍA, *El incidente de inejecución: cuestiones de legitimación y validez*, Diario La Ley, núm. 6785 de 24 de septiembre de 2007, págs. 1 y sig, en pág. 3.

<sup>467</sup> Muy crítica con este auto, Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, pág. 239.

ilegal<sup>468</sup>.

El TC concluyó, por el contrario, de forma tajante, que la decisión judicial de suspender la demolición acordada en sentencia firme, en expectativa de una futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, suponía una vulneración del artículo 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos. Tomó en consideración que el principio general es la ejecución de las resoluciones judiciales firmes y que sólo de forma excepcional, cuando en los términos previstos en la ley concurren circunstancias justificadas de imposibilidad legal o material, cabe inexecutar o suspender su cumplimiento. Por tanto, no podía admitirse que fuera un supuesto de imposibilidad legal o material la mera expectativa de un futuro cambio normativo, toda vez que ello no implica alteración alguna de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta.

Cabe entonces preguntarse por la virtualidad del apartado segundo del artículo 532 ROGTU, tras la STC 22/2009. Cuestión distinta es la referida a los apartados primero y tercero del mismo precepto. El primero de ellos contempla la posibilidad de suspensión de la ejecución de la orden de restauración hasta la firmeza de la resolución en vía administrativa, y el tercero contempla la misma medida cuando el interesado acredite la petición en debida forma de las licencias o autorizaciones necesarias para llevar a cabo la legalización, además de la constitución ante la Administración una garantía. Ambos apartados, como se desprende de su redacción, parten de *diferir* en un lapso de tiempo acotable (hasta la firmeza de la resolución o hasta la resolución administrativa referida las licencias o autorizaciones) la aplicación de la normativa *vigente*; en cambio, como se ha indicado, el 532.2 ROGTU contempla la suspensión de la ejecución con apoyo en una ordenación *futura*, es decir, no vigente en el momento de la suspensión y cuya concreción en el tiempo puede ser difusa.

---

<sup>468</sup> “...no puede obviarse en el juicio ponderado y equitativo que debe presidir toda solución, las graves consecuencias que para el titular de las obras conllevaría el cumplimiento inmediato de la ejecutoria sin esperar durante un plazo prudencial que concilie los intereses enfrentados, a discernir, con todos los datos sobre acomodación a las determinaciones urbanísticas que se proponen revisar a efectos de su posible legalización”

Una primera toma de contacto con el problema podría llevarnos a concluir que el 532.2 ROGTU sólo es aplicable en aquellos supuestos donde no intervienen los órganos jurisdiccionales, es decir, cuando la orden de demolición ordenada por la Administración no ha sido objeto de recurso en instancias jurisdiccionales y la actuación por tanto se resuelve estrictamente en el ámbito de ésta. Pero no nos parece acertada esta posibilidad. Implica dar, a estos efectos, una distinta naturaleza, una diferente esfera de aplicación, a un acto administrativo firme y consentido, y a una sentencia firme. Ambos, uno y otra, salvo posteriores incidencias procedimentales, son ejecutivos. Es más, la propia LJCA contempla en su artículo 29.2 la posibilidad de instar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la ejecución de los actos administrativos firmes.

Piénsese que la irregularidad urbanística de la que deriva la orden de restauración de la legalidad no es distinta porque ésta no llegue a adoptarse en vía administrativa y sea una sentencia quien la imponga a la Administración, porque de hecho ello sería consecuencia de no haber actuado el poder público con eficacia ante el ilícito; lo mismo puede afirmarse de aquellos supuestos en que el órgano jurisdicción corrobora la orden de restauración previa y por consiguiente acepta su ejecución, que puede haber estado suspendida a la espera del resultado del proceso.

En última instancia, de seguir la idea inicial, se dejaría en mejor lugar a aquellos infractores cuya actuación ha ocasionado una reacción exclusivamente administrativa, frente a aquellos otros donde sí ha intervenido el poder judicial, ya que –siguiendo este argumento que descartamos– sólo en el primer supuesto sería aplicable el 532.2 ROGTU.

¿Puede aceptarse la inaplicación por la Administración de un reglamento que no ha sido expresamente anulado o derogado? Esta respuesta sí se contesta para la judicatura, ya que el artículo 6 de la Ley orgánica 6/1985 de 1 de julio, del poder judicial prohíbe a los órganos jurisdiccionales aplicar los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la CE, la ley o al principio de jerarquía aplicativa, es decir, entiende que han de considerarse desconocidos por el juzgador, como si nunca hubieran sido dictados. En opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA y

FERNÁNDEZ este mismo criterio se ha de aplicar a la Administración, ya que los funcionarios no están vinculados a los reglamentos como consecuencia de su subordinación jerárquica, sino en cuanto que dichos reglamentos forman parte del ordenamiento jurídico, del Derecho objetivo. No hay dos ordenamientos distintos, uno el que se aplica a ciudadanos y jueces y otro a la Administración, ya que es obvio que el ordenamiento no puede ser más que uno y el mismo<sup>469</sup>.

Por todo ello, de poner en práctica el artículo 532.2 ROGTU, la Administración está incumpliendo la doctrina contemplada en la STC 22/2009. De hecho este criterio ha sido asumido por el TSJCV, contrario a la aplicación del precepto<sup>470</sup>. Sin perjuicio de ello, esta norma ha de ser eliminada de forma expresa,

---

<sup>469</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, pág. 235. Sí aclaran estos autores que en el supuesto de que el criterio favorable a la aplicación del reglamento (ilegal) se impone al funcionario por una orden jerárquica concreta, éste viene obligado a obedecer dicha orden, una vez constatadas sus condiciones externas de validez, sin entrar a verificar su legalidad sustancial o de fondo.

<sup>470</sup> Véanse las sentencias del TSJCV, Sección 1ª, de 28 de enero de 2011, recurso 19/2009, 4 de noviembre de 2011, recurso 189/2007 y de 13 de diciembre de 2011, recurso 399/2008. Dice la segunda de ellas:

“En nuestro caso, nos encontramos con una urbanización que nace a finales de los años sesenta y principios de los años 70, se trata de una urbanización de chalets donde los Ayuntamientos han permitido, sin control de ningún tipo e incluso con su complacencia cobrando una multa sin ordenar la demolición, su crecimiento y proliferación. Esta situación, en España en general y en la Comunidad Valenciana en particular, desembocaría en un sistema de cientos de urbanizaciones y miles de chalets sin orden ni concierto. El legislador desbordado por la ilegalidad e incapaz de restaurar la legalidad opta por una especie de "ley de punto final" para no mantener de forma indefinida la inseguridad jurídica. La Disposición Transitoria 5ª del R.D.L. 1/1992, tras la Ley 6/1998 (disposición derogatoria única 1) quedó redactada de la siguiente forma:

"..Las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular...".

Como quiera que esta disposición afectaba a suelos urbanos y urbanizables y no legalizaba las miles de construcciones en suelo no urbanizable, en la Comunidad Valenciana, la disposición transitoria segunda de la Ley valenciana 4/1992, de suelo no urbanizable, permitió la regularización, dentro de los dos años siguientes, previa solicitud de licencia.

Lo curioso de esta normativa es que no ha servido de "ley de punto final" dado que la construcciones ilegales han seguido proliferando "como hongos" con la complacencia de las administraciones públicas que, a lo sumo, incoaban expediente administrativo sancionador y cobraban la multa que servía como sustituto de la tasa de licencia e impuesto de construcciones. Hasta tal punto, que el artículo 538 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, tuvo que prohibir la iniciación de expedientes sancionadores sin haber ordenado el restablecimiento de la legalidad urbanística. Con todo, el Decreto citado, establece una vía de escape para eludir el restablecimiento de la legalidad no previsto en la ley urbanística valenciana; se trata del art. 532.2 que permite suspender una orden de demolición cuando exista en trámite un nuevo instrumento de planeamiento donde acogerse la legalización. Precepto, respecto del cual, la sentencia de esta Sala



ya sea mediante una derogación o mediante alguno de los remedios activos frente a reglamentos ilegales previstos en la legislación<sup>471</sup>.

### **5.3-La modificación de planeamiento en vigor como fundamentación de la imposibilidad legal de ejecución de sentencia**

Tras tratar en los apartados anteriores de la imposibilidad material de ejecutar una sentencia y la expropiación de los derechos e intereses legítimos reconocidos en ella, vamos a centrarnos a continuación en su inejecución por causa de imposibilidad legal. Según se ha indicado, el artículo 105.2 LJCA dispone que si ésta concurriese, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial, dentro del plazo de dos meses desde su comunicación, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, se aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, con fijación en su caso de la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.

En estos casos son también aplicables los restrictivos criterios doctrinales y jurisprudenciales que en cuanto a las modificaciones de planeamiento se han descrito en el apartado 4.2 de este capítulo, ya que última instancia se trata de un

---

y Sección Primera de 28.01.2011 (rec. 19/2009 ) ya ha advertido a la Generalidad Valenciana con tres argumentos:

1.- El Decreto 67/2006, de 12 de Mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, es un reglamento del Gobierno Valenciano de desarrollo como pone de relieve la exposición de motivos del mismo: "...la disposición final de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la Ley del Suelo No Urbanizable y la Ley Urbanística Valenciana facultan al Consell para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el mejor desarrollo y aplicación de esas leyes...". En ninguna de las leyes citada se faculta al Consell para dictar una disposición reglamentaria de la naturaleza del art. 532, en concreto, los art. 220 y siguientes de la Ley 16/2006, Urbanística Valenciana se lo prohibirían.

2.- La suspensión de la demolición de una obra realizada sin licencia, en espera de la aprobación de un instrumento de planeamiento u ordenación que las pueda legalizar, esta prohibida incluso para los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo. Esta doctrina puede verse en las sentencias de la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo de 4.5.2004 o 4.06.2008, criterio que recientemente ha sido ratificado por la sentencia del Tribunal Constitucional 22/2009 de 26.01.2009.

3.- El destino de las obras realizadas sin licencia no puede ser otro que la demolición, la Sala Tercera Sección Quinta del Tribunal Supremo, en sus sentencias de 18.02.2009, 4.02.2009 o 29.04.2009 entre otros cientos de sentencias se ha pronunciado en ese sentido”

<sup>471</sup> Sobre estos remedios activos, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, págs. 238 y sig.

supuesto igual desde el punto de vista material, con la única diferencia de que su concurrencia se verifica en un incidente de ejecución de sentencia.

De esta manera, la STS de 31 de enero de 2006, Sección 5ª, recurso 8263/2003, que declaró la nulidad de una licencia dictada con la finalidad de eludir una ejecución de sentencia, especificó que tras la anulación de un determinado planeamiento, aunque la Administración sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística y, por tanto, de modificación de la determinaciones aplicables, si ello incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en sentencia firme, ha de demostrar que la alteración no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico.

Asimismo, la STS de 1 de marzo de 2005, Sección 5ª, recurso 7495/2002, no aceptó como motivo de inejecución de sentencia la posterior aprobación del plan especial de protección de un municipio. La resolución judicial anuló las licencias concedidas en un entorno declarado paisaje pintoresco según la normativa de patrimonio histórico y ordenó la demolición de los edificios. Esta STS es ejemplar, ya que al contrario de otras de fundamentación más deficiente, no se limita de manera mecánica a cercenar la modificación tras obviar y dar por no existente todo cambio normativo posterior; por el contrario, analiza los fundamentos de la sentencia inicial y los contrasta con la posterior regulación. Sólo entonces concluye sobre la procedencia de la restauración<sup>472</sup>.

---

<sup>472</sup> “Ambos motivos de casación descansan en una premisa errónea, cual es que la razón de decidir la anulación de las licencias urbanísticas, que amparaban las edificaciones que, de acuerdo con la sentencia que trata de ejecutarse, deben ser demolidas para restituir los terrenos al estado natural del paisaje antes de realizar los desmontes y la edificación, fue la inexistencia de un Plan Especial de Protección de la Sierra de Tramuntana, declarada paisaje pintoresco... Además de esa evidente razón formal para decidir, en ambas sentencias (la de instancia y la de casación) se afirma inequívocamente, como hemos transcrito en los antecedentes tercero y quinto, que de las pruebas practicadas se deduce que los edificios dañan el paisaje, siendo claro que las edificaciones y las explicaciones, en contradicción con los bancales anteriormente existentes y la pendiente natural del terreno, traen causa de las licencias que no se debieron conceder, con independencia de que haya habido, o no, exceso en su ejecución.

Resulta, al menos, insólito que, si esas sentencias declararon que los desmontes y las edificaciones dañan el paisaje por causar impacto en él, se apruebe después un Plan Especial de Protección del Paisaje en cuestión, que conserva las explicaciones y edificios que lo han dañado.

La conclusión a que llegamos, a la vista de tal actuación administrativa, es la misma sostenida por la asociación comparecida como recurrida, es decir, que dicho planeamiento especial, al incluir las mentadas edificaciones en el catálogo de otras edificaciones a conservar, tiene como única finalidad impedir la ejecución de una sentencia firme, lo que, como declaramos en nuestra Sentencia, de fecha 25 de junio de 1998 ( recurso de casación 7358/94, fundamento jurídico cuarto, párrafo segundo), no cabe esgrimir como causa de imposibilidad legal de ejecutar una sentencia,

De la reiterada doctrina jurisprudencial ya descrita se deduce que no procede la modificación del planeamiento cuando se ha realizado con la *exclusiva* intención de que la sentencia no se ejecute, de manera que la ausencia de otra justificación para la revisión del plan o inexistencia de razones objetivas y reconocibles de tipo urbanístico conllevan la denegación de la inejecución de la sentencia<sup>473</sup>. Así, en un criterio muy restrictivo, las alteraciones que no constituyen una nueva ordenación abstracta de la materia -destinada a regir las situaciones y relaciones jurídicas y fundada en unos nuevos criterios generales de ordenación o superación de errores contrastados-, carecen de todo contenido objetivo. Pueden consultarse, además, entre otras, STS de 5 de abril de 2001, Sección 5ª, recurso 3655/1966 y la de 10 de diciembre de 2003, Sección 5ª, recurso 2550/2001)<sup>474</sup>.

Se ha de añadir que, según diversas resoluciones, para la viabilidad de la legalización, el cambio normativo ha de venir seguido de la concesión por la Administración de un específico título habilitante basado en el nuevo planeamiento vigente<sup>475</sup>, ya que el procedimiento de legalización de obras concluye con la obtención de aquél. En este sentido se han pronunciado la STS de 9 de noviembre de 2006, Sección 5ª, recurso 7354/2004 y la sentencia del TSJ de Andalucía, Granada, Sección 3ª, recurso 2272/2007<sup>476</sup>; pese a ello, la STS de 31 de mayo de 2005, Sección 5ª, recurso 7869/2002, en relación a la presa de Itoiz, sobre la que después se volverá, se manifestó en sentido contrario<sup>477</sup>.

---

según establece el artículo 105.2 de la Ley de esta Jurisdicción, al tratarse de un subterfugio para impedir el cumplimiento de una decisión judicial, razón por la que no pueden prosperar los motivos de casación alegados por ambas partes recurrentes”

<sup>473</sup> Pablo SÁMANO BUENO, *La ejecución de sentencias en materia de urbanismo: repaso al estado de las cosas y alguna propuesta*, RDUMA, núm. 238, 2007, págs. 149 y sig, en pág. 167.

<sup>474</sup> Casimiro LÓPEZ GARCÍA, *El incidente de inejecución: cuestiones de legitimación y validez*.

<sup>475</sup> Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición de obras ilegales...*, pág. 22.

<sup>476</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 75 y sig.

<sup>477</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 105.

GEIS CARRERAS resalta la vigencia en este campo del principio *pro accione*, de manera que si hay la más mínima posibilidad de ejecución del fallo, éste debe interpretarse siempre a favor de su materialización; de otra, según la autora, el principio de proporcionalidad ha de operar con más intensidad cuanto más cerca se halle la construcción del cumplimiento de la legalidad urbanística, es decir, cuanto más ilegal sea la misma, menos susceptible ha de estar de ser aplicable éste<sup>478</sup>.

Son entendibles las fuertes reticencias judiciales a aceptar alteraciones posteriores del planeamiento que tratan de impedir la demolición. Demasiadas sentencias convertidas en papel mojado, desmanes perpetuados en el tiempo cuya posterior legalización se convierte en una suerte de disuasión y escarnio para quien se ha limitado a exigir el cumplimiento de las normas, hasta conducirlo un estado de frustración reconocido por el TEDH en la sentencia de 29 de julio de 2008, Vidal Escoll y Guillán González contra Andorra, citada en el apartado 5.1.

A reserva de todo ello, y de los más que comprensivos motivos que han llevado a esta postura, nos mostramos contrarios a algunos de estos pronunciamientos judiciales, tras el viraje jurisprudencial de estos últimos años que prácticamente impide las legalizaciones.

Si bien no es objeto de este trabajo, en el apartado 1 se han deslizado algunas críticas ante el mal uso de la potestad de planeamiento, ya que aun cuando éste pueda ser objeto de los controles descritos en el 2, su ámbito de actuación no deja de ser inmenso; pero ante la fiscalización judicial resulta obvio que el propio juzgador también ha de justificar de forma adecuada su decisión de anular el cambio de planeamiento, es decir ha de adentrarse en los fundamentos de la actuación administrativa. Si se permite la redundancia, la resolución judicial ha de *motivar* la fractura de la motivación antes realizada por la Administración -en última instancia, estamos ante el juicio de la desviación de poder-, ya que en caso contrario, de actuar el poder judicial con automatismo, sin analizar debidamente las circunstancias concurrentes<sup>479</sup>, de hecho llega a una extraña *petrificación* de la potestad de planeamiento en el lugar de discordia<sup>480</sup>.

---

<sup>478</sup> Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 231 y sig.

<sup>479</sup> Inmaculada REVUELTA PÉREZ y Edilberto NARBÓN LAÍNEZ, *Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros de buena fe...*, pág. 1603.

Por todo lo anterior apunta LLIDÓ SILVESTRE que se debe tener presente el ámbito de respeto recíproco entre las potestades de la Administración y los tribunales, pues por un lado éstos, en sus sentencias relativas a los planes de urbanismo, tienen como límite, aun cuando los anulan, el no poder sustituir a la Administración en el ejercicio de las facultades discrecionales según el artículo 71.2, LJCA y, por tanto, la Administración, en el momento en que se dicten sentencias que anulan sus actos administrativos, se ve limitada, en el ejercicio de la potestad de planeamiento, por términos de la sentencia y su efectividad, de modo que no puede adoptar determinaciones que en realidad, representen una inejecución de ésta<sup>481</sup>.

Un ejemplo de ello puede verse en la criticable STS de 10 de mayo de 2007, Sección 5ª, recurso 3786/2004, que no admitió la modificación introducida en el plan general de ordenación urbana para la ordenación de volúmenes de un ámbito de manzana. Con anterioridad, la sentencia del TSJCV de 24 de julio de 2001, Sección 1ª, recurso 1696/1997 había anulado el estudio de detalle redactado para regular la ordenación de volúmenes, pero no por la ilegalidad en cuanto al fondo de su contenido -el cual, más o menos acertado, no se entró a fiscalizar- sino estrictamente por un aspecto formal, porque consideraba que la figura de planeamiento del estudio de detalle no podía contemplar las previsiones que contenía.

Por este motivo, la modificación del planeamiento general se justificó de forma diáfana, sin ambages, en el propósito de dar cobertura legal a la actuación; pero la STS de 10 de mayo de 2007 la anuló, según su dicción literal, por no demostrarse que la modificación tuviera otra finalidad que convertir lo ilegal en legal, cuando ésta sólo debía ser la de atender racionalmente al interés público urbanístico<sup>482</sup>. En

---

<sup>480</sup> El término *pretificación* es usado en el fundamento jurídico 7º de la STC 73/2000 de 14 de marzo.

<sup>481</sup> Joaquín LLIDÓ SILVESTRE, *Elaboración, tramitación, aprobación y vigencia de los planes*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, pág. 766.

<sup>482</sup> “Como todo acto administrativo, el Acuerdo anulado de modificación del planeamiento estaba investido de las prerrogativas de presunción de validez y eficacia (presunción *iuris tantum*), sin embargo, sin dificultad alguna, de la propia justificación incluida en la citada Memoria Informativa de la Modificación del PGOU –sin duda precipitada– puede deducirse una clara y

nuestra opinión, con esta resolución se traslada una doctrina correcta a un supuesto donde no procede –al menos, por este motivo– su aplicación. La modificación no se anuló porque se considerara ilegal en cuanto su contenido, sino *únicamente* porque en el pasado la misma había sido objeto de aprobación por una vía inadecuada. De esta manera, si nos fijamos, se cercena toda posibilidad del Ayuntamiento de aprobar esa ordenación concreta, pero ésta nunca se fiscaliza *en cuanto al aspecto material*, es decir, en cuanto a su contenido, por un órgano jurisdiccional, ya que para el TS la sola razón de su improcedencia era, en última instancia, un defecto en la tramitación original del estudio de detalle del que traía causa.

El mismo juicio merece la STS de 22 de diciembre de 2008, Sección 5ª, recurso 1330/2007. Detengámonos en ella porque es un ejemplo de los efectos perversos de llevar el automatismo hasta sus últimas consecuencias. Una sentencia del TSJ de Cantabria anuló un convenio entre el Ayuntamiento y un hotel de la localidad, por el que aquél se comprometía a tramitar una unidad de actuación discontinua integrada por dos parcelas, ambas de la titularidad de éste. Se cedía la primera de ellas al Ayuntamiento para usos dotacionales y se materializaba toda la edificabilidad de las dos parcelas en la otra.

El convenio se anuló porque la edificabilidad acumulada (suma de la que correspondía a las dos por separado) excedía de la máxima autorizada por la Ordenanza para dicha parcela. Nótese por tanto que la única mácula de la plaza y el polideportivo –cuya repercusión sobre el contribuyente se desconoce pero no debe

---

evidente intención de eludir la ejecución de la sentencia que había resuelto la nulidad de la misma modificación introducida a través de un simple Estudio de Detalle.

El Acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno adoptado en su sesión de 24 de septiembre de 2001 no permite extraer otra intencionalidad que la ya expresada, pues tras quedar enterada de la sentencia del Tribunal Superior, sin más justificación, se limitó a "requerir a la Oficina de Gestión Urbanística para que, con la mayor urgencia, redacte el documento de planeamiento urbanístico pertinente en el que se recoja la ordenación contenida en el Estudio de Detalle cuyo acto de aprobación ha sido anulado por el Tribunal".

Hemos de reiterar, para concluir, lo que –en supuestos similares al de autos– venimos poniendo de manifiesto sobre las situaciones de imposibilidad legal de ejecución de sentencias derivadas de una posterior modificación del planeamiento urbanístico. Así en nuestras SSTs de 10 de diciembre de 2003, 4 de mayo de 2004 y 2 de febrero de 2006, entre otras, hemos expuesto que, tras la anulación de un determinado planeamiento, "si bien la Administración sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística y, por tanto, de modificación de las determinaciones aplicables, debe, si ello incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en sentencia firme, demostrar que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico"

ser escasa- consiste en que durante la tramitación de la actuación no se procedió a realizar una modificación puntual de la Ordenanza:

“La demolición de un polideportivo municipal y de una plaza pública no puede constituir en absoluto un supuesto de imposibilidad de ejecución de una sentencia, ni material (pues, obviamente, la demolición como operación técnica es sin duda posible, de la misma manera que lo es la demolición de parte de un hotel) ni legal (pues el carácter de unos bienes municipales como bienes de uso o servicio público o general no impide su demolición cuando, como aquí, se han erigido ilegalmente y así lo ha declarado una sentencia firme; en absoluto puede aceptarse que los bienes municipales de propios, comunales o de dominio público, sean inmunes a las decisiones judiciales; si el origen de esos bienes es ilegal, se impone su desaparición).

Aceptar la tesis de la Sala de instancia (a saber, que la mera existencia de unas instalaciones o edificaciones de uso o servicio público, aunque sean ilegales, impide sin más la ejecución de las sentencias en sus propios términos) significaría abrir una brecha de incalculables consecuencias en el sistema de ejecución de las sentencias, que carecería de cualquier apoyo legal”

Es perfectamente comprensible el temor de los órganos jurisdiccionales a la pérdida de efectividad de las sentencias a través de injustificadas reformas de planeamiento posteriores o incluso por la mera existencia de una obra pública<sup>483</sup>. No obstante, sí se produce una imposibilidad legal de inejecución de sentencia cuando el texto de la norma reformada es –considerado de forma objetiva- ajustado a Derecho, por supuesto, una vez contrastado con los estrictos criterios antes descritos sobre la desviación de poder, porque si toda reforma posterior, sin ningún análisis o discriminación previa, es siempre vista como irregular, de hecho se están vulnerando las competencias de la Administración en cuanto a la ordenación urbanística. No debe interpretarse la resolución judicial como la esterilización de toda actuación administrativa posterior sobre el campo a que se refiere aquélla.

Por tanto, no puede considerarse con carácter general y en todo caso que la anulación por resolución judicial de un título habilitante por razones de forma u

---

<sup>483</sup> Sobre la ejecución de sentencias, en referencia a las obras públicas, Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 145 y sig; también, Eduardo CARUZ ARCOS, *La imposibilidad de ejecutar una sentencia que ordena la demolición de un inmueble...*, págs. 371 y sig.

otros aspectos subsanables implique la imposibilidad para la Administración del otorgamiento de un nuevo título, ahora carente de tales defectos, y la necesidad de demolición de las obras llevadas a cabo sobre el fundamento de la autorización primigenia.

De los sucesivos pronunciamientos judiciales se comprueba que si el acto o disposición es objeto de modificación *con anterioridad a la sentencia*, los órganos jurisdiccionales son reticentes a aplicar la figura de la nulidad del artículo 103.4 LJCA; en cambio, si la modificación tiene lugar *tras la sentencia*, son más estrictos ante la exigencia de motivación para determinar la concurrencia de un ánimo elusivo<sup>484</sup>. Nada que objetar a tales cautelas, como se ha indicado, pero no debe confundirse un “ánimo alusivo” de la Administración con una imposibilidad de corrección de los defectos existentes en el título anterior e indicados en el pronunciamiento judicial; tampoco, con una total agenesia de la potestad de planeamiento en este campo concreto.

Por tanto, en demasiadas ocasiones se ha resuelto la controversia por parte de los órganos jurisdiccionales con una mera remisión a la doctrina jurisprudencial indicada. Esta mera reiteración de fórmulas no servirá para resolver de manera lógica la disputa sin una profundización en el caso concreto desde el sentido común. Después se volverá sobre esta resolución pero en lo que ahora nos interesa, no puede dejar de hacerse notar que la fundamentación del auto del Pleno de la Sala de lo Contencioso del TSJCV de 6 de abril de 2009 para declarar la imposibilidad legal y material de demolición del Teatro Romano de Sagunto, sea que “al día siguiente levantarse exactamente igual y sería legal”. Nótese que criticamos la fundamentación, no el fallo, ya que probablemente carezca de sentido esta demolición en la actualidad; pero resaltamos que iguales argumentos no han prosperado cuando se han planteado ante otros órganos jurisdiccionales en otras ocasiones.

Esta situación ha sido estudiada de manera sistemática por GÓMEZ-FERRER RINCÓN, para quien, en unos criterios que compartimos, la jurisprudencia adolece de falta de claridad en cuanto a las causas de imposibilidad

---

<sup>484</sup> Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 156 y sig.



de ejecución, la cual alcanza su mayor grado en relación con la incidencia de los cambios de planeamiento urbanístico. Una misma circunstancia es considerada en ocasiones como causa determinante de la imposibilidad de ejecución mientras que en otros, no<sup>485</sup>.

El autor considera que la imposibilidad de ejecución se configura en nuestra legislación como una excepción al principio general de que una sentencia debe ejecutarse en sus propios términos por motivos de legalidad (imposibilidad legal) o de tipo fáctico (imposibilidad material), pero no por motivos de interés público. Una conclusión que, sin embargo, a continuación rebate, ya que la jurisprudencia constitucional admite la inejecución de sentencias por imposibilidad cuando exista una *razón atendible* que permita la sustitución de la condena por un equivalente pecuniario u otro tipo de prestación, siempre que, además, dicha sustitución cumpla con el principio de proporcionalidad en el sentido de que sea idónea y necesaria para la protección del bien o valor constitucional y además, ponderada o equilibrada, por derivarse de la sustitución más beneficios que perjuicios sobre los bienes o valores en conflicto. Así, en la STC 73/2000 de 14 de marzo, sobre la presa de Itoiz, se equiparó la “razón atendible” con el de un bien o un valor constitucionalmente protegido.

Por ello, sólo con fundamento en un bien o un valor constitucionalmente protegido será admisible la sustitución de la condena, es decir, de la ejecución de una sentencia en sus propios términos, por un equivalente pecuniario u otro tipo de prestación, tras la necesaria superación del correspondiente juicio de proporcionalidad. En última instancia, ambos requisitos son los que, con carácter general, exige la jurisprudencia constitucional para la adopción de cualquier medida restrictiva de un derecho fundamental como es, en este caso, el derecho a la ejecución de sentencias comprendido en el artículo 24.1 CE<sup>486</sup>.

---

<sup>485</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 207 y sig.

<sup>486</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 257 y sig, en pág. 282 y sig. Consecuencia de cuanto acaba de afirmar, para el autor, en págs. 299 y sig, es que como los bienes y valores constitucionales reciben su protección a través de la técnica de la imposibilidad legal de ejecución, resulta innecesario mantener en nuestro ordenamiento jurídico la potestad gubernativa de expropiación de los derechos e intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme en el supuesto de peligro cierto de alteración grave del

Por este motivo, razona el autor, aun aquella corriente jurisprudencial, más minoritaria, que entiende que el cambio normativo no impide la ejecución de la sentencia, en ocasiones se ha manifestado que debe declararse la imposibilidad legal de ejecución, pero no ya por un motivo de legalidad, sino de interés público: proceder a la ejecución sería absurdo y produciría una gratuita destrucción de la riqueza, dado que lo que hoy es objeto de demolición, mañana podría ser nuevamente construido. Por tanto, en la medida en que la construcción ilegal sea conforme con la nueva normativa, no cabe su demolición, ya que el ordenamiento urbanístico no permite demoler las construcciones conformes al mismo<sup>487</sup>. Ello no obsta, evidentemente, a que la propia modificación que impide la demolición supere el estricto filtro del control de su legalidad, en particular referido a sus fines, con el fin de evitar la desviación de poder en su redacción, según se ha tenido ocasión de describir en el apartado 4.2 de este capítulo.

Todas las anteriores disquisiciones nos llevan a matizar en profundidad la opinión de SORIANO GARCÍA, para quien tras la STC 22/2009 si una Administración decide legalizar lo que una sentencia ejecutable ha ordenado demoler, incurre en prevaricación<sup>488</sup>. Son demasiados los factores intervinientes para propugnar directamente una solución tan extrema, aun cuando, evidentemente, pueda llegar a ser procedente. En última instancia, la decisión sobre la ejecución reside en los órganos jurisdiccionales contencioso administrativo a través de los trámites del artículo 109 LJCA, el llamado incidente de ejecución de sentencia, a cuyo criterio ha de someterse la actuación de la Administración. Este incidente tiene una sencilla tramitación que culmina con un auto del órgano jurisdiccional encargado de la ejecución de la sentencia, el cual puede a su vez ser recurrido en súplica, según se desprende del 80 LJCA; pero no podemos más que acogernos a la opinión de LÓPEZ GARCÍA para quien es muy difícil, por no decir

---

libre ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos; si, en cambio, en los de temor fundado de guerra o quebranto de la integridad territorial del territorio nacional.

<sup>487</sup> Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 312 y sig.

<sup>488</sup> José Eugenio SORIANO GARCÍA, *Urbanismo y corrupción. Medidas cautelares, única solución*, págs. 32 y sig.

imposible, que en un incidente de inejecución de sentencia afloren y puedan conocerse las actuaciones que promovieron la modificación, su verdadero sentido y justificación. Establecer en un incidente de inejecución cuándo nos encontramos ante una medida de carácter general y cuándo ante una iniciativa que sólo pretende inejecutar una sentencia, aparte de llevar al órgano jurisdiccional a enjuiciar más que nunca la discrecionalidad administrativa, puede convertirse en una tarea en ocasiones sencillamente imposible<sup>489</sup>.

Para este autor, pese a su denominación y la remisión que el artículo 103.5 hace al 109 LJCA, el proceso de inejecución en materia contencioso-administrativa no es un verdadero proceso incidental, porque no resuelve cuestiones conexas con el proceso principal ni sirve de cauce a pretensiones que tengan otro establecido; de hecho, considera que tiene naturaleza más de un proceso declarativo que ejecutivo. Una cuestión de la envergadura de la inaplicación de un plan –o, en general, de una disposición administrativa– no puede entenderse como un incidente procesal. Por tanto, *lege ferenda*, hemos de acogernos también al criterio de FERNÁNDEZ VALVERDE, para quien la apreciación de la causa de nulidad debería ser considerada como un recurso independiente y autónomo ante el órgano jurisdiccional competente<sup>490</sup>. Con el fin de evitar una postergación en el tiempo de

---

<sup>489</sup> Casimiro LÓPEZ GARCÍA, *El incidente de inejecución: cuestiones de legitimación y validez*.

<sup>490</sup> Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. Parte primera*, RUE, núm. 20, 2009, págs. 15 y sig, en págs. 32 y sig.

Sobre el órgano competente para decidir este incidente, la STS de 5 de febrero de 2008, Sección 5ª, recurso 2027/2006, establece el límite competencial de los JCA para apreciar la nulidad del artículo 103.4 LJCA. Esa declaración puede hacerse por la propia Sala sentenciadora aunque la competencia para conocer de un recurso contencioso-administrativo contra el nuevo acto corresponda a un JCA, porque el artículo 103.5, in fine, debe ser interpretado en el sentido de que la competencia exigida es la propia del órgano o la que le es deferida en vía de recurso (así, un JCA no podría en ejecución de sentencia declarar la nulidad de un plan de urbanismo, pero una Sala sí podría declarar la nulidad de una licencia, puesto que la tendría para declararla en vía de apelación).

En contra, Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 184 y sig. Para esta autora, los JCA pueden declarar la nulidad de un plan urbanístico en un incidente de ejecución de sentencia, según se desprende del 7.1 LJCA, por el que los órganos que sean competentes para conocer un asunto lo serán también para todas sus incidencias y para ejecutar las sentencias. Al ser los JCA competentes para conocer de la impugnación de las licencias urbanísticas también lo son para declarar la nulidad de la modificación de un plan que interfiere la ejecución de un fallo. Discrepamos de este criterio y creemos más acertado el mantenido por el TS, ya que no consideramos lógico que la nulidad de un plan urbanístico se deba resolver por órgano jurisdiccional distinto a quien le corresponde fiscalizar su legalidad.

la resolución de la cuestión, al mismo se le podría atribuir un carácter preferente en su tramitación.

## **6-LA REGULARIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS MEDIANTE NORMAS CON RANGO DE LEY**

### **6.1-Las convalidaciones legislativas**

Una de las cuestiones derivadas del propio objeto de este capítulo nos lleva a plantear si las irregularidades de que adolezcan una actuación urbanística o disposición administrativa pueden ser subsanadas mediante una norma con rango de ley promulgada con posterioridad. BOIX PALOP, que se ha ocupado de la cuestión en la doctrina española, define la convalidación legislativa de actos o disposiciones administrativas como cualquier actuación del legislador que, por medio de la aprobación de una norma con rango de ley, pretende anular los efectos prácticos de la declaración de legalidad ya recaída o que pueda recaer en el futuro sobre una actuación previa de la Administración<sup>491</sup>.

El autor realiza un juicio sobre la arbitrariedad del legislador que conecta con el artículo 9.3 CE, donde se consagra la prohibición del empleo desviado de las potestades que a cualquiera de los poderes otorga, fiduciariamente, nuestro ordenamiento; también, al legislador. Apunta la existencia de un concreto factor que concurre en algunas convalidaciones que permite considerarlas como un empleo torcido de la potestad legislativa. Así, ante una controversia jurídica que se encuentre en un estadio de desarrollo avanzado y en la que sistemáticamente se haya dado la razón al particular contra la Administración, y siendo previsible un fallo condenatorio inminente que zanje el problema anulando la actuación administrativa, una ley de convalidación no deja de ser una intervención con el solo objetivo de resolver el conflicto de forma favorable a los intereses de un poder público (el ejecutivo) por medio de la intervención de otro (el legislador). Del desbroce de la jurisprudencia del TEDH, el autor concluye que una ley de convalidación no será posible nunca cuando:

---

<sup>491</sup> Andrés BOIX PALOP, *Las convalidaciones legislativas*, pág.607.

1)La actuación del legislador haya tenido por única base la pretensión de dejar sin efectos una condena a la Administración ya producida o muy probable.

2)Los afectados no hubieran podido prever la cobertura dada por el legislador.

3)Esta intervención se produzca en un momento muy avanzado del proceso.

4)Exista una desproporción evidente en cuanto a la ausencia de razonabilidad de la medida<sup>492</sup>.

No vamos a adentrarnos a analizar esta clase de actuaciones, para cuyo complejo análisis nos remitimos a este autor<sup>493</sup>. Nos limitaremos a exponer dos de los supuestos ocurridos en nuestro país donde puede hablarse de convalidación legislativa. En este sentido, es de destacar el criterio de GEIS CARRERAS, quien al analizar la aplicación de las convalidaciones al ámbito urbanístico concluye que éstas son factibles como supuesto de imposibilidad legal de ejecución tanto en referencia a una licencia urbanística anulada como en relación a un instrumento de planeamiento.

El caso paradigmático de validación legislativa que supuso la imposibilidad de ejecutar una sentencia en nuestro país se produce con la STC 73/2000 de 14 de marzo, relativa a la presa de Itoiz. La STS de 14 de julio de 1997, Sección 3ª, recurso de casación 208/1996 ratificó de forma parcial la sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 1995, Sección 1ª. Como consecuencia de aquélla se anuló la resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 2 de noviembre de 1990 por la que se aprobó el proyecto del embalse de Itoiz y circunscribió la nulidad del proyecto a la parte en que afectaba a 500 metros de la zona de protección de determinadas reservas naturales, todo ello por infracción de la Ley foral 6/1997 de 10 de abril sobre normas urbanísticas regionales para la protección y uso del suelo no urbanizable.

Pues bien, con anterioridad a la STS de 14 de julio de 1997 se modificó esta

---

<sup>492</sup> Andrés BOIX PALOP, *Las convalidaciones legislativas*, pág.618.

<sup>493</sup> Otros autores que han tratado la cuestión, si bien no con la amplitud del primero, Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 245 y sig; Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 289 y sig.

Ley mediante la Ley foral 9/1996 de 17 de junio de forma que permitía la actuación anulada, si bien la STS no la tomó en consideración, pues se atuvo en su juicio a la norma vigente en el momento de dictarse la sentencia de la Audiencia Nacional. Sin embargo, en el momento de ejecutar la STS, aquel órgano jurisdiccional planteó una cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 6/1997 por este motivo, resuelta mediante la STC 73/2000 de 14 de marzo, que aceptó la modificación efectuada:

“...la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, en cuanto anula la parte del proyecto relativa a las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales denominadas R-9, R-10 y R-11, ha devenido legalmente imposible por haberse modificado el marco normativo de referencia que fue aplicado por el órgano jurisdiccional. Carecería de objeto, en efecto, el proceder a la ejecución de una Sentencia que ha declarado la nulidad del proyecto por ser contrario a una norma ya inexistente y que con posterioridad ha sido sustituida por otra en virtud de la cual ya no cabe apreciar la ilegalidad de dicho proyecto...Ahora bien, esta circunstancia sobrevenida, no obstante, no es en sí misma lesiva del derecho a la ejecución de las Sentencias firmes que consagra el art. 24.1 CE. Pues es suficiente recordar al respecto que, como ha declarado este Tribunal, “el derecho a la ejecución de la Sentencia en sus propios términos no impide que en determinados supuestos ésta devenga legal o materialmente imposible, lo cual habrá de apreciarse por el órgano judicial en resolución motivada, pues el cumplimiento o ejecución de las Sentencias depende de las características de cada proceso y del contenido del fallo” (SSTC 153/1992, de 19 de octubre, F. 4 y 91/1993, de 15 de marzo, F. 3). Y uno de estos supuestos es, precisamente, la modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate, o, si se quiere, una alteración “de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta”

Con posterioridad, la cuestión fue planteada ante el TEDH, cuya sentencia de 27 de abril de 2004, Sección 4ª, Gorraiz Lizarraga y otros contra España, concluyó que la interferencia del poder legislativo en el resultado del litigio alegada por los demandantes no había vulnerado el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por último, la STS de 31 de mayo de 2005, Sección 5ª, recurso 7869/2002, en consecuencia de todo lo anterior, declaró la imposibilidad legal de ejecución de la anterior STS de 14 de julio de 2002<sup>494</sup>.

---

<sup>494</sup> Andrés BOIX PALOP, *Las convalidaciones legislativas*, págs. 60 y sig; Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 248 y sig; Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 101 y sig. José Antonio RAZQUIN

Otro supuesto es el acaecido con motivo de la rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto. La STS de 16 de octubre de 2000, Sección 3ª, recurso de casación 3699/1993, confirmó la anterior del TSJCV de 30 de abril de 1993, Sección 1ª, recurso 1529/1990, por el que anulaba la Resolución de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana, de 6 de junio de 1998, que aprobó el proyecto de restauración y rehabilitación de aquél.

En ejecución del anterior, la STS de 11 de diciembre de 2007, Sección 4ª, recurso de casación 6661/2003 confirmaba los autos del TSJCV de 23 de abril y 16 de junio de 2003, Sección 1ª, recurso 1529/1990. Con ello, se ordenaba “que se levanten y retiren las placas de mármol que se superponen a la anterior piedra de la cávea del Teatro Romano de Sagunto” y “que se proceda al derribo del muro de cierre de la escena hasta la cota de +1'20 metros”.

Poco antes, por Ley 5/2007 de 9 de febrero, se modifica el artículo 38 de la LPCV, la cual permite las reconstrucciones totales o parciales del bien, siempre que exista alguna pervivencia de elementos originales o conocimiento documental suficiente de lo perdido; en el caso de Sagunto, una vez incorporados densos informes técnicos de expertos al proceso, se comprueba que esta modificación legislativa de hecho da lugar a la existencia de una convalidación legislativa.

La cuestión se trata en el auto del Pleno de la Sala de lo Contencioso del TSJCV de 6 de abril de 2009, la cual concluye que no puede cuestionar a las Cortes Valencianas en su cambio legislativo; además, sin perjuicio de que la perspectiva del Teatro Romano de Sagunto haya sido el detonante de la reforma, el precepto tiene un carácter general y es subyacente de un cambio de concepción respecto de hasta dónde puede llegar una restauración o rehabilitación conforme a diversas escuelas arquitectónicas. Por todo ello, concluye:

“La Sala a la vista de los informes obrantes en las actuaciones considera acreditado que la Resolución de 6 de junio de 1988 de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia que aprobó el Proyecto de Restauración y Rehabilitación del

---

LIZARRAGA, *Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia de urbanismo...*, págs. 90 y sig. Además, en extenso, por el ponente de esta última STS, Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *La historia interminable de la presa de Itoiz*, RUE, núm. 12, 2005, págs. 111 y sig.

Teatro Romano de Sagunto, con la normativa actual no sería contraria a Derecho, esto significa que el Teatro, en ejecución de nuestro auto, podría ser demolido en las partes que cita el mismo y al día siguiente levantarse exactamente igual y sería legal, de ahí, que el art. 105.2 [de la LJCA] para evitar absurdos de esta magnitud haya previsto la “imposibilidad legal”.

Por tanto, consideró la existencia de una causa de imposibilidad legal de la sentencia de 30 de abril de 1993 del TSJCV y el auto de 16 de junio de 2003 del mismo órgano. Al mismo tiempo, abrió pieza separada de indemnización de daños y perjuicios al demandante que ejerció la acción pública, donde se incluirían gastos y honorarios<sup>495</sup>.

## **6.2-Procedimientos específicos de regularización de actuaciones urbanísticas sin título habilitante**

### ***6.2.1-La normativa autonómica aprobada con este propósito***

A diferencia del aspecto tratado en el apartado anterior, donde por lo general preexiste un título habilitante dejado sin efecto -aunque después sea convalidado por ley-, vamos a tratar ahora los supuestos de actuaciones realizadas sin intervención administrativa previa pero cuya consolidación con el tiempo lleva al poder público a tratar de regularizarlas. No es novedosa esta situación porque la aparición de urbanizaciones al margen del planeamiento vino a producirse con la mejora de las condiciones económicas de la población en el tardofranquismo y tal vez la novedad de los últimos años viene dada por el intento de dotarlas de

---

<sup>495</sup> Sobre este recordado caso, Santiago MUÑOZ MACHADO, *La resurrección de las ruinas*, 2ª ed, 2010. Además, entre otros, Concepción BARRERO RODRÍGUEZ y Eduardo CARUZ ARCOS, *La intervención en los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico. La interpretación del artículo 39.2 de la Ley del Patrimonio Histórico español por la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2000. La ilegalidad del proyecto de restauración y rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto*, Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 5, 2001, págs. 313 y sig; Germán ORÓN MORATAL, *El Teatro Romano de Sagunto como objeto de atracción turística y jurídica*, en *Turismo cultural y urbano, 6º Congreso de Turismo Universidad y Empresa (2003)*, 2004, págs. 163 y sig. Desde la perspectiva de la inejecución de sentencias, Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, págs. 208 y sig; Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias...*, págs. 123 y sig.



infraestructuras y servicios, es decir, racionalizarlas<sup>496</sup>.

Para BARREDA BARBERÁ, estas regularizaciones, lejos de ser una consecuencia natural del ejercicio del *ius variandi* sobre el planeamiento, responde a la voluntad del legislador de afrontar hechos consumados que no deben ser ignorados, pues si la pasividad que permitió su existencia persiste, los perjuicios inicialmente causados al medio ambiente o a la ordenación racional del territorio continuarán produciéndose o generarán problemas adicionales<sup>497</sup>.

Del análisis de la variada casuística generada por las distintas Comunidades Autónomas, el autor extrae algunas conclusiones. Así, entiende que la regularización no debería ser posible si se hace a costa de valores dignos de preservación que las urbanizaciones ilegales han despreciado, como puede ser el suelo no urbanizable protegido o incluso la estrategia territorial diseñada por el planeamiento.

De otra, en función de las características de los terrenos, comprueba que según las Comunidades Autónomas, el suelo podrá ser objeto de reclasificación como urbanizable o urbano. En cambio, en otros casos, como en la normativa valenciana, se ha optado por mantener el suelo en su condición de no urbanizable, pero dotándolo de una especial ordenación.

Después, especifica que la regularización no debe eximir a los propietarios de los terrenos afectados de soportar las cargas urbanísticas derivadas de la nueva situación, porque lo contrario supondría un injustificable trato privilegiado, pues haber actuado al margen de la legalidad no debe reportarles unos beneficios que no tienen los demás. Éste es el propósito del apartado 5 de la Disposición Transitoria cuarta de la LSNU, sobre el que después se volverá. En todo caso, constata, la regularización se hallará siempre lastrada por cierta impopularidad, si bien critica que para evitar esta situación se llegue incluso al extremo de dejar en manos de los propietarios la iniciativa de estos instrumentos, defecto en que no incurre la

---

<sup>496</sup> Sobre la legalización a inicios de los años setenta de las urbanizaciones realizadas al margen del planeamiento, Rafael NASARRE ALASTRUEY, *Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico*, 1972, págs. 151 y sig.

<sup>497</sup> Juan BARREDA BARBERÁ, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, pág. 96.

normativa valenciana<sup>498</sup>.

Ante la diversidad de normas autonómicas no dejaremos de anotar algunos aspectos<sup>499</sup>. En primer lugar, se ha de indicar que en tanto supone una importante excepción al régimen de propiedad del suelo, la previsión ha de venir recogida en una norma con rango legal, como puede comprobarse en las distintas leyes del suelo, que suelen ocuparse de la cuestión en sus Disposiciones Transitorias<sup>500</sup>; pero cabe también la posibilidad de que mediante una ley *ad hoc* se contemple la mecánica de actuación sobre estas urbanizaciones. Entre otras normas emanadas por el legislador autonómico, podemos citar la Ley 9/1985 de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de las actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid, o la Ley 3/2009 de 10 de marzo del Parlamento de Cataluña de ordenación de urbanizaciones deficitarias, cuyo ámbito de aplicación se limita a aquéllas implantadas entre la LS/56 y la Ley 9/1981 de 18 de noviembre de protección de la legalidad urbanística<sup>501</sup>. También, en el mismo sentido, aun

---

<sup>498</sup> Juan BARREDA BARBERÁ, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, págs. 97 y sig.

<sup>499</sup> Para una descripción de los distintos regímenes autonómicos, María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios*, 2006, págs. 137 y sig, en págs. 141 y sig; Ramón BETRÁN ABADÍA, en *Regularización de edificaciones y parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable*, en el libro *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal*, 1997, págs. 153 y sig; Ángela DE LA CRUZ MERA, *La vivienda en el campo, ¿una especie en extinción?*, Revista CEMCI, NÚM 10, 2011; Luis Mariano REULA SANZ y José GAVILÁN LÓPEZ, *Regularización urbanística en la normativa autonómica*, Revista Práctica Urbanística, número 105, 2011, con especial referencia a La Rioja, Castilla-León y Aragón.

<sup>500</sup> Como excepción puede señalarse el Decreto 77/1995 de 18 de abril, del Gobierno de Aragón por el que se regula la elaboración y ejecución de los planes especiales de regularización urbanística, si bien su carencia de rango normativo fue pronto señalada por Julio TEJEDOR BIELSA, *La regularización de parcelaciones ilegales en Aragón (Decreto 77/1995 de 18 de abril, del Gobierno de Aragón por el que se regula la elaboración y ejecución de los planes especiales de regularización urbanística)*, Revista de Gestión Pública y Privada, núm. 1, 1996, págs. 319 y sig y por Ramón BETRÁN ABADÍA, en *Regularización de edificaciones y parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable...*, pág. 162, el cual achaca el hecho a la exigua mayoría parlamentaria del Gobierno de Aragón en aquel momento.

<sup>501</sup> Francisco BENGOTXEA ARRIETA y Jordi VIGUER PONT, *La ordenación de las urbanizaciones deficitarias: a propósito de la Ley catalana 3/2009 de 10 de marzo*, en Juan Ignacio SOTO VALLE-Ignacio SANZ JUSDADO (coordinadores), *Derecho urbanístico de Cataluña*, 2009, págs. 755 y sig.

cuando sin rango legal, el Decreto 2/2012 de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo Capítulo III se ocupa de la incorporación al planeamiento de los asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable<sup>502</sup>.

Por último, por su originalidad, se ha de hacer mención al régimen previsto en el artículo 211 bis de la Ley 2/2001 de 25 de junio de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, introducido por la Ley 6/2010 de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En ciertos casos, para el supuesto de las demoliciones de las obras que contravengan las normas sobre los lugares de paisaje abierto y natural o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características históricas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, contempla la posibilidad de dejar sin efecto la orden de derribo si la ulterior transformación del entorno priva de los valores que determinaron la necesidad de demoler las edificaciones afectadas, mediante la tramitación de un procedimiento con información pública previsto en el propio precepto.

Sin entrar en la concreta problemática que en los municipios cántabros ha dado lugar a esta situación, sí podemos comprobar que nos encontramos ante una norma que permite dejar sin efecto la orden de demolición por circunstancias sobrevenidas que la hacen improcedente. Siempre dentro de la línea trazada por el principio de legalidad en la actuación administrativa, no deja de ser una revocación de un acto de gravamen, contemplado con carácter general en el artículo 105.1 LRJ-PAC, por el que éste no ha de ser contraria al principio de igualdad o el ordenamiento jurídico. Ante el caso concreto, nos movemos de nuevo

---

<sup>502</sup> Véase la comparecencia de la consejera de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, ante la Comisión de Obras Públicas y Vivienda del Parlamento de Andalucía, a fin de informar sobre la elaboración de un decreto para regular la situación de las viviendas construidas en suelo no urbanizable en Andalucía, presentada por diversos miembros del Grupo Parlamentario Socialista, en *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, número 510, de 15 de junio de 2011. Sobre su indisimulado propósito legalizador, véase Miguel MIGNORANCE MARTÍN, *La regularización de viviendas*, en *Diario de Sevilla* de 3 de noviembre de 2011 o *ABC-Andalucía* de 30 de diciembre de 2011, *La Junta de Andalucía va a regular por Decreto en el mes de enero miles de viviendas ilegales*.

en el deslizando ámbito de las potestades discrecionales y su control; aventuramos no obstante que la previsión expresa de hacer ineficaces las órdenes de demolición parece avanzar el propósito de la Administración cántabra de conservar algunas de las construcciones<sup>503</sup>.

### ***6.2.2-La regulación de actuaciones en la normativa de la Comunidad Valenciana***

La LSNU/92 en su Disposición Transitoria segunda, bajo la rúbrica “Regulación excepcional de urbanizaciones”, contempló el problema de los núcleos de población clandestinos, cuyo riguroso régimen, en palabras del Preámbulo de la LSNU, condujo en la práctica a su inutilización. Por este motivo, continúa, la nueva norma se ocupa de la cuestión en la Disposición Transitoria cuarta de la LSNU, y considera imprescindible *a priori* garantizar su mínima afección territorial entendida en sentido amplio, sin perjuicio de que el planeamiento pueda además establecer una regularización urbanística conforme a la legislación vigente.

Antes de esbozar algunos aspectos concretos de esta norma, que ya ha sido objeto de un solvente tratamiento doctrinal<sup>504</sup>, hemos de distinguirla de otras dos figuras distintas. Así, tanto la Disposición Transitoria cuarta de la LSNU/92 como la quinta de la LSNU contemplan un régimen bastante similar para la reforma o ampliación de actividades industriales existentes en el suelo no urbanizable a la entrada en vigor de la LSNU/92 que mantienen su actividad tras la LSNU<sup>505</sup>; de

---

<sup>503</sup> Sobre la Ley 6/2010, José María MENENDEZ ALONSO, *Las sentencias de derribo y la reforma de la Ley del suelo de Cantabria*, Práctica Urbanística, núm. 97, 2010, págs. 33 y sig.

<sup>504</sup> María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios*, págs. 137 y sig. Además, Francisco GREGORI MARTÍ, *El régimen urbanístico en el suelo rural de la Comunidad Valenciana*, págs. 192 y sig.

<sup>505</sup> María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios*, págs. 242 y sig; sobre la regulación de la LSNU/92, en págs. 157 y sig.

otra, tampoco se han de asimilar las urbanizaciones ilegales con los núcleos rurales históricos previstos en el artículo 23 LSNU.

Según se ha podido ver en el apartado 4.3 de este capítulo, la LUV contempla en su artículo 94.6 la posibilidad de modificaciones de planeamiento que vengan a legalizar actuaciones urbanísticas irregulares, previo informe favorable del Consejo del Territorio y del Paisaje, cuando la nueva ordenación satisfaga los principios rectores de la actividad urbanística, así como los estándares legales de calidad de la ordenación. Su entrada en vigor, respecto de los inmuebles afectados, se producirá cuando los incrementos de aprovechamiento que comporten sean íntegramente compensados por su valor urbanístico en favor de la administración, salvo que, previo informe del mismo órgano, se exceptúe dicha compensación en ciertos casos.

En cambio, la Disposición Transitoria cuarta de la LSNU se limita a reducir el impacto territorial de un núcleo de viviendas irregulares, consideradas en conjunto, sin que sean preceptivos los estándares del artículo 94.6 LUV. De esta manera, en suelo no urbanizable, se consideran núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial los formados por un conjunto de más de diez viviendas existentes dentro de un círculo de cien metros de radio, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación<sup>506</sup>.

Ha de especificarse que el artículo 94.6 LUV está previsto para la solución de situaciones *puntuales*, mientras que la Disposición Transitoria se contempla para conjuntos *completos* de vivienda; es más, ésta tiene unos tasados límites temporales para su aplicación, los cuales no existen para los supuestos del 94.6

---

<sup>506</sup> Entre los Ayuntamientos valencianos que se han acogido a esta figura podemos destacar el de Ontinyent, cuyo Pleno en sesión de 7 de julio de 2009 acordó iniciar los trámites para su aplicación; asimismo, el de Loriguilla, en la zona de la Cañada Larga; también, Merecen aparte merecen las Ordenanzas reguladoras de la tramitación del expediente de minimización de impactos de las edificaciones en suelo no urbanizable del Ayuntamiento de Cheste (*Butlletí Oficial de la Província de València* número 114 de 15 de mayo de 2007) y de Macastre (*Butlletí Oficial de la Província de València* número 310 de 31 de mayo de 2010), que establecen un específico procedimiento de *minimización de impacto* una de cuyas modalidades se refiere a las viviendas aisladas y familiares no contempladas en la Disposición Transitoria cuarta de la LSNU. Sobre este último supuesto, no podemos más que discrepar de la posibilidad de que, como antes se ha apuntado, una norma de rango inferior a la Ley contemple de algún modo una excepción al régimen general previsto en la LSNU y LUV para esta concreta clase de viviendas.

LUV. Dispone aquélla que los Ayuntamientos tramitarán expedientes de identificación de los núcleos de viviendas *consolidados* que tuvieran este carácter *con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley*, en sus respectivos términos municipales con el fin de minimizar su impacto territorial.

Se comprueba por tanto que el régimen de la Disposición Transitoria tercera sólo es aplicable a los núcleos de población ya existentes en el momento de la entrada en vigor de la LSNU, mientras que esta contención no existe en cuanto a las modificaciones de planeamiento contempladas en el 94.6 LUV. Asimismo, como otro límite temporal, cabe plantearse si para la aplicación de la Disposición Transitoria tercera debe ser imposible adoptar medidas de restauración de la legalidad. ALONSO MAS considera que si todavía son posibles las medidas de restablecimiento de la legalidad no procede la aplicación del precepto, por la propia utilización de la expresión “núcleo consolidado”<sup>507</sup>.

El objeto de esta norma es, en palabras de GREGORI MARTÍ, eliminar o al menos minimizar el impacto territorial que provocan por sus graves deficiencias, mediante su normalización urbanística, para las que se prevé un expediente cuyo contenido y tramitación es, prácticamente, la de un plan de ordenación urbana menor o incompleto *ad hoc* y una especie de programa que pretende dotar a estos núcleos de las infraestructuras esenciales con la finalidad de minimizar su impacto territorial. Todo ello sin perjuicio de que el municipio pueda clasificar el suelo afectado como urbanizable y desarrollarlo de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística<sup>508</sup>.

Es de destacar, es este sentido, como acertadamente apunta ALONSO MAS que la nueva LSNU, a diferencia de la anterior, ya no hable de “legalización” o “regularización” sino de una “minimización de impacto”<sup>509</sup>. Para esta autora, como

---

<sup>507</sup> María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, pág. 169.

<sup>508</sup> Francisco GREGORI MARTÍ, *El régimen urbanístico en el suelo rural de la Comunidad Valenciana*, pág. 193.

<sup>509</sup> María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en*

consecuencia de ello, y salvo que se realice la reclasificación a que se acaba de hacer referencia, el régimen resultante será parecido, si bien con matices, al de fuera de ordenación del artículo 111 LUV, si bien *suavizado*, porque se trata de conservar lo que hay, es decir, el núcleo consolidado de población, estableciendo además las infraestructuras precisas; pero sin ampliar las existentes, ya que ello iría contra la propia finalidad de la norma. Entiende que serán posibles obras de reforma, y por supuesto de consolidación, pero siempre que las mismas no produzcan un impacto territorial o ambiental negativo<sup>510</sup>.

El procedimiento exigirá aprobación definitiva por parte del conseller competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y los costes derivados de la minimización del impacto territorial habrán de ser asumidos por los propietarios afectados. En relación a la documentación, cabe plantearse dentro de la misma se ha de aportar el informe al que antes hemos hecho referencia y previsto en el artículo 94.6 LUV. Siguiendo el criterio de esta autora, consideramos que no procede la emisión del mismo porque salvo en el supuesto de reclasificación –en cuyo caso entroncaría con el régimen general de la potestad de planeamiento– al tratar esta Disposición Transitoria estamos ante una legalización de efectos muy limitados, donde a diferencia de aquél no se exigen unos concretos estándares de calidad en la ordenación. No se han de implantar los servicios y dotaciones exactamente con el mismo nivel cuantitativo que el previsto para el suelo urbano y urbanizable, sólo que el nivel sea el necesario para garantizar el bienestar de la población y el mínimo de calidad ambiental<sup>511</sup>.

Por último, surge la duda de si una vez tramitado el procedimiento previsto en la Disposición Transitoria cuarta, se mantienen las sanciones impuestas sobre

---

*suelo no urbanizable*, pág. 175.

<sup>510</sup> María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable* en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios*, pág. 185.

<sup>511</sup> María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios*, pág. 209.

el fundamento del anterior carácter irregular de las construcciones. Sobre esta cuestión, nos remitimos al apartado 4.4 de este mismo capítulo, porque ninguna razón nos consta para que sus conclusiones –favorables al mantenimiento de aquéllas- no sean plenamente trasladables al supuesto de que la actuación no se haya llevado a cabo mediante una modificación de planeamiento *strictu sensu*, sino a través del procedimiento específico del que nos hemos ocupado en este apartado.



## **CAPÍTULO V**

### **RÉGIMEN DE LAS CONSTRUCCIONES SIN TÍTULO HABILITANTE SOBRE LAS QUE NO PROCEDE LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD**



## 1.-INTRODUCCIÓN

Ante la realización de obras sin autorización urbanística o no ajustadas a la concedida, según se ha descrito en el apartado 2.8.3 del capítulo II, el procedimiento por el que la Administración ordena al propietario que la solicite o se ajuste a las condiciones de la otorgada puede dictarse siempre que no hayan transcurrido más de cuatro años desde su total terminación. Este plazo no es aplicable a las ejecutadas sobre terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, o sobre suelo no urbanizable protegido, respecto de las que no prescribe la reacción.

Esta limitación temporal en la mayor parte de los supuestos conduce a plantear la regulación de las construcciones ilegales sobre las que no procede la restauración de la legalidad. En buena lógica se pensaría que esta situación debería ser infrecuente y rara, porque esta clase de infracciones no se caracterizan precisamente por ser subterráneas, opacas, de difícil descubrimiento e identificación; pero la realidad desagradable asoma, el transcurso de los años no ve la restauración al estado anterior y obliga por tanto a prever y delimitar el régimen jurídico aplicable a estas situaciones.

Debe precisarse en primer lugar, aunque después se vuelva sobre esta idea, que el hecho de no proceder la aplicación de la restauración no implica en modo alguno un derecho a la permanencia ilimitada de la construcción ilegal, virtualidad que, remarquemos, tampoco tiene la creada conforme al plan, ya que salvo lo que dispusiera en su caso la normativa sectorial, protectora del patrimonio cultural, paisajístico o ambiental, por principio, unas y otras, con o sin título habilitante, pueden desaparecer en el marco de una reordenación sobre la base de nuevos criterios de planeamiento. Cuestión distinta será el tratamiento de que sean objeto y de los distintos derechos que les amparen ante esta situación, si bien ello no impide, al menos por estos motivos, la eliminación de la construcción.

Según doctrina y jurisprudencia mayoritarias, la imposibilidad legal de

demoler las edificaciones sólo significa por sí misma su permanencia, pero no su legalización, pues ésta implica la conformidad sustancial con la ordenación urbanística aplicable y, ante todo, la obtención de licencia municipal, aun conseguida una vez finalizada la edificación<sup>512</sup>. En palabras de la STS de 8 de marzo de 1986, Sección 4ª, una cosa es que el artículo 185 LS/76 procure, ante todo, la legalización, para lo que hace falta que la irregularidad advertida no conculque el ordenamiento urbanístico, y otra que el simple transcurso del tiempo legalice lo que sea contrario al mismo, ya que cualquier ilícito no pierde este carácter por el hecho de no ser perseguible.

A continuación se hará referencia al tratamiento dado por el Derecho valenciano a los edificios considerados como fuera de ordenación, así como a los situados en áreas semiconsolidadas. No es nuestro propósito profundizar y llegar a conclusiones generales sobre tan complejas materias, que han tenido en otro lugar y autores el tratamiento exhaustivo que merecen<sup>513</sup>; por el contra, nuestro estudio de los regímenes aplicables a ambas figuras no se realiza sobre ellas en sí mismas consideradas, sino en tanto y cuanto –y sólo en tanto y cuanto– las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad pueden estar incardinadas en estas categorías.

Así, el régimen de fuera de ordenación se ha aplicado por analogía a aquellas

---

<sup>512</sup> José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales...*, pág. 88 y sig; Juan José Díez SÁNCHEZ, *La protección de la legalidad urbanística en Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 1525 y sig; en contra de la postura de los autores que abogan por la legalización de las obras por transcurso de plazo, véase Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, pág.821 y sig; Luciano PAREJO ALFONSO, *La disciplina...*, págs. 65 y sig.

<sup>513</sup> Sobre el régimen de los edificios considerados fuera de ordenación, las monografías de Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen...*; José Ramón CUERNO LLATA, *Régimen transitorio de las normas urbanísticas: el modelo de fuera de ordenación*, 1997.

Sobre el tratamiento de las áreas semiconsolidadas, José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas en Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 219 y sig, y de José Antonio IVARS BAÑULS, *Las áreas semiconsolidadas y su concreción en la reparcelación*, en *Curso práctico de Derecho urbanístico valenciano*, págs 251 y sig; sobre su situación antes de la promulgación de la LUV.

Sobre la situación antes de la LUV, José Luis LORENTE TALLADA, *La gestión urbanística y la edificación existente*, 2005.

Sobre la consolidación, en extenso, pero sin incidir particularmente en este aspecto de la LUV, Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*, 2007.

construcciones en que no procede la restauración de la legalidad, en ausencia de tratamiento diferenciado para éstas; pero en la actualidad, aunque fragmentada y escasa, existe una normativa específica en la Comunidad Valenciana, de manera que, en lógica, sólo podrá analizarse la incidencia de aquel régimen una vez contrastado con la nueva regulación.

Por último, tras las áreas semiconsolidadas, se tratan diversos aspectos concretos de la regulación de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad. Pese a la aparente diversidad de las materias en que incide, intenta abarcar una parte importante de las situaciones en que se pueden encontrar las mismas a lo largo de su existencia, desde la propia constatación de su sustantividad hasta su eventual valoración a efectos expropiatorios o reparcelatorios. Como se podrá comprobar al tratar cada uno de estos apartados, son cuestiones muy debatidas, de fuerte trascendencia económica e incidencia práctica, y por estos mismos motivos generadoras de numerosas disputas.

## **2.-LAS EDIFICACIONES FUERA DE ORDENACIÓN**

### **2.1-Las edificaciones fuera de ordenación en el Derecho estatal**

En defecto de una regulación específica, porque no podía aceptarse que la inanición de la Administración legalizara las actuaciones por el mero transcurso del tiempo y dejara en mejor situación las realizadas sin título habilitante respecto de las que contando con él devinieran en fuera de ordenación por cambio de planeamiento<sup>514</sup>, reiterados pronunciamientos judiciales han asimilado ambos regímenes, de la que es ejemplo, entre otras<sup>515</sup>, la STS de 6 de octubre de 1992, Sección 5ª, recurso 1691/1990:

---

<sup>514</sup> Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen...*,pág. 114.

<sup>515</sup> Véase, al respecto, las sentencias citadas por José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales...*, pág. 88 y 89; Rafael ARIÑO SÁNCHEZ, *Edificios fuera de ordenación en la jurisprudencia (1985-1999)*, RDUMA, 2000, núm. 181, págs. 11 y sig; Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor...*, págs. 549 y sig, donde da una visión de conjunto de la normativa autonómica sobre la materia; Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen...*,pág. 113, así como la STS de 17 de febrero de 2000, Sección 5ª, recurso 5038/1994.

“la caducidad de aquellas facultades de reacción únicamente supone la imposibilidad de poderse ejercitar, mas no que una obra ilegal quede legalizada, y su colocación en una situación analógicamente parecida a la de fuera de ordenación prevista en el art. 60 del mismo texto refundido antes citado, es decir, la tolerancia de su persistencia con las limitaciones establecidas al respecto, a salvo, naturalmente, de que una posterior ordenación posibilite su legalización”

El origen histórico de la figura de fuera de ordenación se sitúa dentro del concepto de policía administrativa, singularizada en el deber de las nuevas edificaciones de adecuarse a las líneas determinadas por un plano de alineación. Así, la normativa decimonónica exigía que los dueños de aquellas casas que debían avanzar o retirarse respecto de las líneas de sus respectivas fachadas no podían ejecutar en ellas ninguna obras que condujera a consolidarlas en su totalidad y perpetuar su estado en ese momento<sup>516</sup>.

La legislación urbanística estatal se ha ocupado de ella en los artículos 48 LS/56, 60 y 61 LS/76 y 137 LS/92. Éste último, ya derogado, representó el postrero tratamiento por parte de la legislación estatal de la figura, el cual no ha reincidido en la LRSV ni LS/08, una vez patente el criterio de distribución de competencias fijado por la jurisprudencia constitucional. En la tradición del Derecho urbanístico español, el artículo 137 LS/92 vino a marcar los siguientes postulados:

a) Aquellos edificios erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, disconformes con sus prescripciones, resultarían sometidos a un régimen específico de conservación, caracterizado por la restricción en las obras a realizar denominado “fuera de ordenación”.

b) Salvo que el propio planeamiento dispusiera otro régimen no podrían realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor expropiatorio, y únicamente se facultaba al titular para ejecutar obras puntuales conectadas a los conceptos de higiene, ornato y conservación del inmueble.

---

<sup>516</sup> Para la descripción de la figura en el derecho estatal seguimos a José Ramón CUERNO LLATA, *Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria 2/2001*, *Práctica urbanística*, núm. 54, 2006, págs. 27 y sig. Con mayor detalle, del mismo autor, *Régimen transitorio...*, págs. 222 y sig.

Sólo excepcionalmente podían autorizarse obras parciales o circunstanciales de consolidación, cuando no estuviese prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, desde la fecha en que se pretenda realizar.

c) Si las obras excedían de los conceptos anteriormente expuestos, se demolía el inmueble como consecuencia de concurrir el supuesto de ruina urbanística, cláusula de cierre del sistema que supone la eliminación de la preexistencia contraria al planeamiento.

Pronto se recalcó por la doctrina la confusión que producen estos desafortunados términos llegado el momento de su aplicación concreta. En 1956, MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ señalaba que el concepto de prohibición de las obras de consolidación, aumento de volumen o modernización es tan sumamente sutil, que bien merece sea concretado para que no pueda una interpretación errónea del mismo impedir que se realicen obras de conservación propiamente dichas<sup>517</sup>; años después, en 1977, ROMERO HERNÁNDEZ los calificaba de contradictorios, porque difícilmente se puede comprender que una pequeña obra de higiene u ornato no suponga su modernización<sup>518</sup>. Ello no ha sido obstáculo, como se verá, para que sucesivas generaciones de legisladores asuman esta redacción.

De manera general, puede resumirse que las obras posibles son las de mantenimiento y conservación de carácter puntual que no inciden en la estructura del edificio, como son el establecimiento de instalaciones desmontables o la ejecución de obras de adecentamiento, el arreglo de desperfectos o las actuaciones de mejora estética, tales como pintura de fachadas o apertura de ventanas; a su vez, entre las obras prohibidas se dan cita las que supongan la reconstrucción o reposición de elementos esenciales de la edificación como cimentaciones, fijación de vigas, pilares y muros de carga<sup>519</sup>.

---

<sup>517</sup> Cirilo MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, *Algo sobre el precario administrativo municipal*, 1956; José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles...*, págs. 334 y sig.

<sup>518</sup> Federico ROMERO HERNÁNDEZ, *La inactividad material de la Administración...*, págs. 153 y sig.

<sup>519</sup> Patricia VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Fuera de ordenación en Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, págs. 1167 y sig.

Este sistema, decantación del previsto en la ya lejana LS/56, es el que ha servido de base a las normas autonómicas y subyace ahora en el articulado de la vigente LS/08, la cual según se ha indicado no trata la figura con vocación de generalidad y se limita a marcar algunos aspectos concretos fundamentados en las competencias exclusivas del Estado. Entre ellos, la obligación de hacer constar la existencia de estas edificaciones en el correspondiente título de enajenación de terrenos en el artículo 19.2.a); valoración de estas edificaciones, reduciendo el valor en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil en el artículo 22.3 y la no indemnización de la situación, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación en dicha situación durante su vida útil, en el artículo 35.a)<sup>520</sup>.

Es en el Derecho autonómico donde en la actualidad tiene su campo de actuación la figura y así ha aparecido, aun sin demasiadas novedades, en las leyes urbanísticas promulgadas en los últimos años<sup>521</sup>. No obstante, antes de analizar su plasmación en la normativa valenciana, conviene marcar dos precisiones que, nacidas en el Derecho estatal, le son perfectamente aplicables. Aun cuando se ha hecho en páginas anteriores una asimilación entre el régimen de las edificaciones sobre las que no proceda la restauración de la legalidad y las declaradas fuera de ordenación, debe recalcar que ésta en ningún caso será completa y nunca debe llevar a confundir ambos conceptos. Son claras al respecto entre otras la STS de 15 de febrero de 1999, Sección 5ª, recurso 371/1993 y la de 29 de junio de 2001, Sección 5ª, recurso 8357/1996<sup>522</sup>.

---

<sup>520</sup> El artículo 11 del Real Decreto 716/2009 de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981 de 25 de marzo de regulación del mercado hipotecario, establece en su artículo 3 que, a efectos de servir de cobertura a las emisiones de bonos hipotecarios, ser objeto de participaciones hipotecarias o servir para el cálculo del límite de la emisión de cédulas hipotecarias, quedan excluidos, conforme al artículo 11 del propio Real Decreto “por no representar un valor suficientemente estable y duradero”, entre otros, “los edificios e instalaciones fuera de ordenación urbana...cuando tal circunstancia conste registralmente”.

<sup>521</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 447.

<sup>522</sup> “Frente a una cierta tolerancia en supuestos de construcciones o instalaciones contrarias al Plan, que tienen, desde luego, el destino natural de desaparecer y ser sustituidas por otras conformes al mismo, pero que se congelan prácticamente en su estado hasta que llega el momento de su extinción natural, porque preexisten al plan y han nacido conforme a Derecho (sentencias de 6 de abril y 15 de junio de 2000), las sentencias de 15 de febrero de 1999 y 3 de abril de 2000 han



Este criterio también parece desprenderse del propio artículo 35.a) LS/08, cuando habla de usar y disfrutar *lícitamente* el edificio situado en fuera de ordenación<sup>523</sup>. Por tanto, en palabras de CARBALLEIRA RIVERA, la aplicación de los efectos del régimen de fuera de ordenación es inseparable de un juicio previo de legalidad, motivo por el cual la decisión municipal no puede ser la misma en todo caso y ha de ser mucho más flexible cuando se trate de un edificio fuera de ordenación por cambio de planeamiento que cuando se trate de un edificio fuera de ordenación por ilegal<sup>524</sup>.

En segundo lugar, según se ha avanzado y en concordancia con lo anterior, que por razones temporales no proceda aplicar la figura de la restauración de la legalidad no implica en modo alguno un derecho a la permanencia ilimitada de la edificación, legal o ilegal, al poder ser ambas incluidas dentro del ámbito de una reordenación urbanística. La sentencia del TSJ de Navarra de 23 de julio de 1998, recurso 1071/1994, no admitió la tesis que confundía la finalidad de las limitaciones en los edificios y usos fuera de ordenación con impedir la ejecución del planeamiento que requiere su desaparición. Las limitaciones únicamente persiguen no incrementar el coste de expropiación o de indemnización por edificios o usos que deben desaparecer en virtud de un sistema de gestión urbanística, pero

---

afirmado –respecto de licencias de obras– que lo construido sin licencia y en contra de la normativa urbanística puede considerarse como fuera de ordenación en el sentido de que no se ajusta a la legalidad urbanística, pero su régimen se debe diferenciar del supuesto de hecho previsto en el artículo 60.1 del TRLS en que las obras eran ya ilegales en el momento mismo en que se estaban llevando a cabo, por lo que el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística prevista en el artículo 184.3 TRLS, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata. La sentencia del pasado 20 de diciembre de 2000 precisó –respecto de las licencias de actividades– que una actividad que carece de licencia no es, en sentido estricto, una actividad fuera de ordenación sino, en primer lugar, una actividad clandestina, que no puede verse favorecida por el régimen de fuera de ordenación, que se refiere a las edificaciones o actividades amparadas en licencia que sólo por cambio del planeamiento pasan a ser disconformes con el mismo”

<sup>523</sup> Ángela DE LA CRUZ MERA, *Artículo 29-35*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, pág. 965.

<sup>524</sup> María Teresa CARBALLEIRA RIVERA, *Edificios fuera de ordenación y obras permitidas*, RDUMA, núm. 214, 2004, págs. 11 y sig.

no constituyen nunca un régimen en sí mismo que se pueda oponer a la ejecución del planeamiento<sup>525</sup>.

## 2.2-Las construcciones fuera de ordenación en el Derecho valenciano

La STC 61/1997 acarreó la inconstitucionalidad del artículo 137 LS/92, pero ya con anterioridad las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas habían empezado a ocuparse del régimen de fuera de ordenación en el marco de las leyes generales que empezaban a promulgarse o incluso a través de normas *ad hoc*, como la LEFO de Baleares, modificada por la Ley 6/1997 de 8 de julio<sup>526</sup>.

En la Comunidad Valenciana, se ocuparon de este régimen el artículo 58.6 LRAU y 52.6, 75, 183 y 184 del Reglamento de planeamiento de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 201/1998 de 5 de diciembre del Consell<sup>527</sup>. Aun cuando en gran medida son similares, ambas normas han sido sustituidas por el 111 LUV y concordantes del ROGTU. En idea sobre la que se volverá más tarde, avancemos que a semejanza de la normativa estatal, la LUV distingue entre las construcciones erigidas con anterioridad al planeamiento que han de quedar en situación de fuera de ordenación por manifiesta incompatibilidad con sus determinaciones y las que, aun no quedando en situación de fuera de ordenación, no sean plenamente compatibles con las determinaciones del planeamiento.

De acuerdo con el apartado primero del 111 LUV los planes expresarán qué construcciones erigidas con anterioridad a ellos han de quedar en situación de fuera de ordenación, por manifiesta incompatibilidad con sus determinaciones, en

---

<sup>525</sup> Pese a lo anterior, el TSJ de Navarra estimó parcialmente el recurso. Entendió que si bien las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Valle de Esteribar podían declarar como fuera de ordenación los edificios de apoyo a la horticultura, de ocio, residenciales o de recreo ubicadas en el mismo, con el fin de devolver al suelo no urbanizable su carácter, el Ayuntamiento no estaba facultado para imponer a los titulares la demolición a su costa. Debía acudir a la expropiación en primer término y sólo con posterioridad demoler las edificaciones, nunca a cargo del propietario.

<sup>526</sup> Para un estudio detallado de la LEFO, Jaume MUNAR FULLANA, *Edificios e instalaciones fuera de ordenación: estudio de conjunto y aplicación práctica*, RDUMA, 2005, núm. 220, págs 11 y sig, así como el dictamen 53/2004 de 17 de mayo, del Consell Consultiu de les Illes Balears.

<sup>527</sup> Sobre la situación de fuera de ordenación en la LRAU, José Luis LORENTE TALLADA-Fernando ROMERO SAURA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 208 y sig.

las que sólo se autorizarán obras de mera conservación. En defecto de previsión expresa, el apartado segundo considera como fuera de ordenación las edificaciones que ocupen el viario público o los espacios libres previstos por el plan, salvo que se trate de construcciones que puedan armonizar con un entorno ajardinado y sólo ocupen una porción minoritaria de su superficie. Puede concluirse que ha de ser el planeamiento, o en su caso, un procedimiento posterior acorde con el mismo, el que debe especificar los supuestos de hecho singulares que quedan incluidos en la situación de fuera de ordenación, y sólo de manera excepcional permitir su inferencia tácita, de manera que es el propio planeamiento la vía adecuada para mencionar la mayoría de los elementos urbanísticos que, tras ser aprobado aquél, pasan a integrarse en la situación de fuera de ordenación<sup>528</sup>.

El artículo 148.6 ROGTU, que aplica la previsión del 111 LUV sobre las normas urbanísticas del plan general, indica que en las construcciones en situación de fuera de ordenación, por manifiesta incompatibilidad con sus determinaciones, sólo se autorizarán las obras contempladas en el artículo 471 ROGTU<sup>529</sup>, el cual se refiere a las provisionales no previstas en el plan, a conceder con carácter excepcional para su desarrollo, exclusivamente en suelo urbanizable sin programación.

Enlaza por tanto con el régimen de licencias para obras y usos provisionales, de larga y no siempre ortodoxa tradición en el Derecho urbanístico español, hoy contemplado en el artículo 13.3.a) LS/08 y el artículo 191.5 LUV, el cual permite esta clase de licencias siempre que no dificulten la ejecución del planeamiento ni la desincentiven<sup>530</sup>. La provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, como la viabilidad

---

<sup>528</sup> Patricia VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Fuera de ordenación en Fundamentos de Derecho urbanístico*, II..., págs. 1178.

<sup>529</sup> La redacción inicial del artículo 148.6 ROGTU, antes de su modificación por el Decreto 36/2007 de 13 de abril, no se remitía al artículo 471 ROGTU, sino al artículo 472 del mismo texto, referido a las licencias de demolición. Por tanto, se subsana el error de enumeración.

<sup>530</sup> La redacción original del artículo 191.5 LUV exigía para el otorgamiento de estas licencias un informe favorable de la Conselleria competente en urbanismo, respecto a los municipios de población inferior a 25.000 habitantes, pero la redacción actual, dada por la Ley 16/2010 de 27 de diciembre, fija en límite en los 10.000 habitantes.

económica de su implantación provisional o el escaso impacto social de su futura erradicación, si bien el 482 ROGTU ha señalado una serie de supuestos específicos en que es de aplicación<sup>531</sup>. Por último, al igual que la norma estatal, la LUV sujeta la autorización al compromiso de demoler o erradicar la actuación cuando venza el plazo o se cumpla la condición marcada al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad antes de iniciar la obra o utilizar la instalación<sup>532</sup>.

Nótese, por último, que el artículo 471 ROGTU no sólo habla de obras sino también a usos, a los que en cambio omite toda referencia el 148.6 ROGTU cuando se remite a aquél. Usos y obras, añade éste, que no han de estar expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial, ni por el planeamiento general. Una lectura precipitada podría llevarnos a concluir que el artículo 148.6 ROGTU únicamente viene a permitir en los edificios fuera de ordenación las *obras* provisionales y proscribir por contra la posibilidad de conceder licencia por *usos*. Existe una arraigada línea jurisprudencial tendente a permitir la concesión de licencias de apertura en edificios fuera de ordenación siempre que no conlleven la

---

<sup>531</sup> Según esta norma, tendrán la consideración de usos y obras provisionales el vallado de solares y obras, el sondeo de terrenos, la apertura de zanjas y calas, las instalaciones de maquinaria, andamiajes y apeos, incluidas las grúas de obras, la implantación de casetas prefabricadas, carpas u otras instalaciones similares, la ocupación de terrenos por feriales, espectáculos u otros actos al aire libre y la ocupación de los terrenos por aparcamientos provisionales de vehículos a motor. Añade que para poder ser autorizados en suelo urbanizable sin Programa aprobado cuando no estén previstos en el Plan, debe resolverse la dotación de los servicios que precise el uso para el que se solicita licencia. Cuando se justifique la imposibilidad o inconveniencia de realizar la conexión con las redes municipales, las edificaciones e instalaciones provisionales deben disponer de depuradoras individuales.

<sup>532</sup> Sobre la regulación en el Derecho español, Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ y Silvia BALLESTEROS ARRIBAS, en el colectivo *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998 de 13 de abril*, 1998, págs. 183 y sig; Jesús GONZALEZ PÉREZ (director) en *Comentarios...*, I, págs. 410 y sig; Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Las licencias urbanísticas*, en *Manual de urbanismo*, págs. 646 y sig; José Luis CASTRO TRONCOSO, *Licencias y autorizaciones en precario para edificios fuera de ordenación*, RDUMA, núm. 35, 1973, págs. 61 y sig. Sobre la materia a la luz de la LS/56, José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles...*, págs. 326 y sig.

Para una visión de conjunto del Derecho autonómico sobre la materia, Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor...*, págs. 473 y sig.

Sobre las licencias de obras y usos provisionales en la LUV y ROGTU, Amparo BAIXAULI GONZÁLEZ, *Disciplina urbanística: control de la legalidad urbanística*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 1329 y sig; Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Las licencias urbanísticas en Valencia*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1253 y sig, en págs 1271 y sig; Francisco A. CHOLBI CACHÁ y Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento...*, págs. 197 y sig.

ejecución de obras prohibidas en los mismos y la autorización fuera posible cuando el edificio fue construido<sup>533</sup>, de la que ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1991, Sección 5ª, recurso 1141/1990:

“El que un inmueble, como el de autos, haya quedado fuera de ordenación, no debe convertirse en motivo casi punitivo...impidiendo un aprovechamiento óptimo del inmueble, en utilización de una de las facultades del «ius domini», si es que con ese aprovechamiento no se rebasan los límites ya apuntados, en cuanto a las obras que lo hagan posible: obras de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento del valor de expropiación...una obra de redistribución de la tabiquería interior del bajo del edificio, con las complementarias de decoración y servicios, no consolida nada, ni incide en las perspectivas de vida del edificio; ni, por ser toda la obra interior, aumenta la superficie edificada; ni contribuye a modernizar el edificio, ya que tan modernos son una galería interior de locales comerciales como una Sala de fiestas, que precisamente han constituido elementos de reclamo y de dar atractivo al conjunto de una instalación hotelera. Quedando tan sólo como elemento de duda el que el nuevo destino de los bajos del edificio represente un incremento de su valor de expropiación; prohibición superable, como se viene diciendo en multitud de supuestos semejantes, por el sencillo procedimiento de exigir al solicitante de la licencia el previo compromiso de renunciar, en su caso, a ese incremento de valor”

No obstante, no debe extraerse tan draconiana consecuencia de la redacción del artículo 148.6 ROGTU, que en nuestra opinión no tiene otro objeto que remitirse al 471 del mismo texto, aun de manera no demasiado depurada desde el punto de vista técnico, vista la confusión que provoca. De haber tenido estas pretensiones no haría una alusión tan tangencial, casi indiciaria, sino que por el contrario habría una referencia expresa.

Indiquemos para acabar este apartado que no existe en el Derecho valenciano una previsión similar a la contemplada en el artículo 88.3 de la Ley 2/2001 de 25 de junio de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria, que permite

---

<sup>533</sup> Rafael ARIÑO SÁNCHEZ, *Edificios fuera de ordenación...*, págs. 25 y sig; Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Las licencias urbanísticas...*, pág 1277 y sig; José Ramón CUERNO LLATA, *Régimen transitorio...*, págs. 229 y sig; Tomás POU VIVER, *Procedencia de la licencia de apertura de establecimiento en edificios fuera de ordenación*, RDUMA, 1975, núm. 45, págs. 13 y sig; José Antonio y María Paz RAMOS MEDRANO, *La pretendida deslegalización del régimen jurídico de fuera de ordenación*, RDUMA, 1996, núm. 148, págs. 111 y sig.

en los edificios fuera de ordenación la realización de obras distintas de las de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento de su valor de expropiación cuando, a requerimiento de los propietarios, el Ayuntamiento levante acta previa en la que se recoja el estado, situación y valoración del edificio a efectos de expropiación y valoración y ésta sea aceptada expresamente por aquéllos, con dejación del aumento de valor generado.

En ocasiones, sin apoyo normativo expreso, se han tolerado obras en edificios fuera de ordenación que exceden de las que son propias de su situación, aunque en aplicación del criterio indicado en la sentencia de 2 de octubre de 1991 citada, se recalca ante la Administración el compromiso del propietario de renunciar al aumento de valor del bien con vista a una futura actuación urbanística. A esta situación parece dar cobijo la norma cántabra, al permitir obras *contra legem* siempre que se reflejen en el acta correspondiente, aun cuando CUERNO LLATA, tras calificar la norma de desafortunada, mantiene que no puede tener otro significado que el de terminación convencional de un procedimiento administrativo de incoación de expediente de fuera de ordenación, es decir, puede servir de guía en supuestos de duda, pero en ningún caso sustituir los criterios legales o de planeamiento, ni autorizar obras claramente vulneradoras del régimen de fuera de ordenación<sup>534</sup>.

Todo lo anterior nos lleva de nuevo a comprobar que la disciplina urbanística es uno de esos campos donde la tozuda realidad acaba imponiéndose sobre el aparato represor. A nuestro modo de ver, es el propio legislador cántabro quien esta permitiendo la realización de obras que exceden de las previstas en edificios fuera de ordenación y dejan un margen de apreciación a las autoridades – recalquemos, al margen del planeamiento– que obliga a una motivación en cada caso concreto y al establecimiento de criterios generales que impidan la existencia de injustas diferencias de trato por permitir en unos casos de pervivencia de las construcciones y en otros, ordenar su destrucción.

En la Comunidad Valenciana, de plantearse los supuestos a que se refiere la norma cántabra, directamente deberíamos hablar de obras no autorizables. En el

---

<sup>534</sup> José Ramón CUERNO LLATA, *Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación...*, págs. 35 y sig.

mejor de los casos serían objeto de una licencia de obras provisionales, siempre que pudiera cumplir las condiciones para su concesión -entre ellas, el artículo 191.5 LUV- que la provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas. Aun así, ésta es una institución cuyo uso espurio tiene profundo arraigo como modo de *salir del paso* de autoridades municipales agobiadas por la magnitud de la restauración de la legalidad. Téngase en cuenta, asimismo, que tampoco se ha trasladado al Derecho valenciano, y por tanto no es aplicable en este territorio, la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 60 LS/76, que permite excepcionalmente la autorización de obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiere realizarlas, a diferencia de otras autonomías que sí han previsto esta posibilidad en su ordenamiento, como es el caso del apartado 3.2º de la Disposición Adicional primera de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, la cual ha reducido el plazo en cinco años<sup>535</sup>.

No olvidemos sin embargo que la posibilidad de admitir obras de mayor envergadura que las previstas para los edificios fuera de ordenación con renuncia a indemnización, a la que hemos hecho referencia, nació en interpretación de la normativa estatal -en esencia, la LS/76- que tampoco preveía nada al respecto, y sólo en fechas recientes dentro del concreto marco de la legislación cántabra se ha venido a positivizar esta postura. Por todo ello, no descartemos que aun con el silencio del legislador valenciano sea aceptada por los órganos jurisdiccionales de este territorio, como una solución razonable a la situación particular creada; sin embargo, volviendo a la idea anterior, entendemos que la generalización en que puede derivar -más aun, en el caso cántabro- pone en peligro la seguridad jurídica de los intervinientes que van a encontrarse sin unas reglas claras para saber cuándo se aplica y con qué consecuencias.

Fue precisamente el deseo de atemperar los tajantes efectos que la declaración de fuera de ordenación conllevaba -y conlleva- a una edificación,

---

<sup>535</sup> Para una enumeración de las Comunidades Autónomas que, aun con variantes, han trasladado la previsión del artículo 60.3 LS/76 a sus ordenamientos, Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor...*, págs. 557 y sig.

aquello que llevó a un sector doctrinal a plantear la asignación de un mayor margen de actuación al planeamiento para regular las innumerables problemáticas concretas generadas. Es éste el camino a seguir, y no los resbaladizos contornos a que hemos hecho referencia, de manera que ha de ser el planeamiento y sus normas urbanísticas quienes delimiten la esfera de las actuaciones autorizables en esta clase de construcciones, que podrían abarcar, llegado el caso, concretos usos y obras provisionales. Incluso, la autorización de ciertas actuaciones, previa renuncia a una indemnización posterior.

En este sentido, tanto el artículo 132 LS/92 como las leyes autonómicas junto al concepto de fuera de ordenación “tradicional” se ha creado un régimen más suave<sup>536</sup>, según se comprueba en el apartado tercero del artículo 111 LUV por el que los Planes deben establecer el régimen transitorio para la realización de obras y actividades en edificios que, aun no quedando en situación de fuera de ordenación, no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, donde se autorizarán las obras de reforma o mejora que permita el planeamiento.

---

<sup>536</sup> Entre los promotores de la idea, Javier GARCÍA BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, *Conservación y “fuera de ordenación”: hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en suelo urbano*, RDUMA, núm. 105, 1987, págs. 95 y sig; Javier GARCÍA-BELLIDO, Ricardo SANTOS DÍEZ y Joaquín JALVO MÍNGUEZ, *Práctica de la reparcelación*, 1987, págs. 401 y sig.

Véase también María José ALONSO MAS, *Las Disposiciones Transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadoras: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios*, págs. 182 y sig; Jaume MARGARIT CABALLÉ, *El régimen de fuera de ordenación y de volumen disconforme en la legislación urbanística catalana*, RDUMA, núm. 247, 2009, págs. 87 y sig; Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen...*,pág. 26 y sig; José Antonio y Maria Paz RAMOS MEDRANO, *La pretendida deslegalización...*; Ricardo SANTOS DIEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, pág 287.

Sobre el planeamiento especial para las construcciones fuera de ordenación, Ricardo de VICENTE DOMINGO, *Los planes especiales de ordenación urbana (Evolución histórica, caracteres generales y regulación en el Derecho Autonómico Valenciano)*, 2007, pág. 187.

José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles...*, pág. 334, sin que pueda considerarse un defensor *avant la lettre* de esta idea, sí plantea la plasmación en el marco de las ordenanzas municipales de edificación de las obras posibles y prohibidas en las construcciones fuera de ordenación; pero más que habilitarlas para *modular* en cada supuesto el régimen concreto aplicable, como se contemplará en la legislación posterior, parece proponerlas como un mecanismo para, en estricta ejecución de la LS/56, desarrollar sus conceptos.



### 3-LAS ÁREAS SEMICONSOLIDADAS

#### 3.1-Las áreas semiconsolidadas en la legislación valenciana

La LUV, dentro del Título I, referida al régimen urbanístico del suelo y estatuto del propietario, dedica el Capítulo III a las llamadas áreas semiconsolidadas, mediante el cual, en palabras de IVARS BAÑULS, aparece de forma sistemática por primera vez en la Comunidad Valenciana, y puede decirse que en todo el Estado, una de las situaciones fácticas que más conflictos sociales ha generado en las relaciones jurídicas entre Administración, agente urbanizador y los propietarios de edificaciones consolidadas que se ven afectadas por la aprobación y posterior ejecución de programas de actuación integrada.

En desarrollo, el 235 ROGTU indica que tienen la consideración de áreas semiconsolidadas aquellas superficies de terreno integradas en un sector, unidad de ejecución o área reparcelable, que estén parcialmente ocupadas por edificaciones compatibles con la ordenación propuesta. La LUV y el ROGTU vienen a diseñar para tales situaciones un especial régimen jurídico destinado a mantener la integridad del patrimonio inicial de tales propietarios, a la vez que minora la participación en los costes de urbanización, de manera que sólo tendrán que hacer frente al importe derivado de la mejora y los nuevos servicios que se implanten con la ejecución de la alternativa técnica de programación que se acometa<sup>537</sup>.

Puede afirmarse sin temor a equívoco que el origen de esta específica regulación se encuentra en los avatares acaecidos en torno al informe de 6 de julio de 2004 de diversos miembros de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, que dio lugar al de la eurodiputada francesa Janelly Fourtou de 21 de septiembre de 2005, finalmente aprobado tras una serie de retoques por el Parlamento Europeo el 5 de diciembre de 2005, relativo a las alegaciones de

---

<sup>537</sup> José Antonio IVARS BAÑULS, *Las áreas semiconsolidadas...*, pág. 253 y 254. Para la descripción de la figura en el derecho urbanístico valenciano vigente seguimos en las siguientes páginas a José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 219 y sig; César HERRERO POMBO, *La ordenación estructural en el urbanismo valenciano*, pág. 85 y sig. Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, en *El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas*, en José Manuel NAREDO-Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, pág. 121, las ve como un intento de dar una salida airosa a buena parte de los conflictos suscitados con los residentes europeos afectados por la aplicación de la LRAU.

aplicación abusiva de la LRAU y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Petición 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras).

Después se ha emitido nuevo informe por la eurodiputada danesa Marguette Auken sobre el impacto de la urbanización excesiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y el Derecho comunitario, que tras ser aceptado por la Comisión de Peticiones el 11 de febrero de 2009, también con algunos retoques ha sido votado favorablemente por la Cámara el 26 de marzo del mismo año. De forma paralela pero independiente, la Comisión Europea formuló un requerimiento a España el 10 de abril de 2006 por diversas infracciones de la LUV a la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala 3ª) de 26 de mayo de 2011, asunto 306-08, ha desestimado el recurso<sup>538</sup>.

---

<sup>538</sup> Debe aclararse que si bien los informes europeos están jalonados de severas críticas a las desconsideraciones denunciadas por los propietarios en el territorio valenciano, así como a la sostenibilidad ambiental de los proyectos urbanísticos, el requerimiento de 10 de abril de 2006 de las autoridades europeas se centró en el incumplimiento por la LUV de la Directiva 2004/18/CE en cuanto al procedimiento de selección del agente urbanizador, siguiendo el criterio de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001, asunto *Proyecto Scala 2001*, referida a la aplicación de la legislación urbanística italiana por el Ayuntamiento de Milán y la Región de la Lombardía. El TSJCV había intentado conseguir un pronunciamiento del TC al respecto a través del auto de 15 de octubre de 2001, por el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad número 6248/2001 sobre la LRAU, cuyos argumentos eran en esencia los mantenidos por la Comisión, pero el Alto Tribunal mediante auto de 16 de julio de 2002 no la admitió a trámite.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala 3ª) de 26 de mayo de 2011, asunto 306-08 ha desestimado el recurso de la Comisión Europea. Sobre la misma, Francisco GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el urbanismo valenciano*, RDUMA, núm. 267, 2011, págs. 37 y sig.

Sobre la intervención europea en el urbanismo valenciano y los sucesivos informes de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 67-68; José María BAÑO LEÓN, *El Urbanismo valenciano y la Unión europea*, en *Curso práctico de Derecho urbanístico valenciano*, págs. 11 y sig; Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ, *Génesis y evolución de la normativa urbanística valenciana: desenlace final con la promulgación de la Ley urbanística valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 25 y sig; Ricardo GARCÍA MACHO, *Ordenación del territorio y Urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano*, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, págs. 674 y sig; Vicente GUILARTE GUTIÉRREZ, *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, págs. 62 y sig; Augusto GONZÁLEZ ALONSO, *Normativa comunitaria y actuaciones de la Unión Europea de vigilancia y control del urbanismo español tras el informe Fourtou de 2005*, RDUMA, 2009, número 248, págs. 13 y sig; José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas en Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 221 y sig; Jorge LORENTE PICAZO, *El Urbanismo valenciano ante el futuro: de la Ley de Suelo de 1956 a la LRAU de 1994 y a la Europa del Siglo*

---

XXI, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...* págs. 93 y sig; Ramon MARTÍN MATEO, *La gallina...*; Marc PUCHALT RUIZ, *La gestión directa de la actuaciones integradas en la Ley Urbanística Valenciana bajo el prisma en la legislación estatal y comunitaria*, RDUMA, 2007, núm. 236, págs. 37 y sig.

Con una visión especialmente crítica con la figura del agente urbanizador, que hasta cierto punto entronca con la visión de los eurodiputados, Fernando GAJA DÍAZ, *El suelo como excusa: el desarrollismo rampante*, en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afgaj.html>; del mismo autor, *Una desamortización a finales del siglo XX: el "urbanizador" en la legislación urbanística valenciana*, en Francisco BLÁZQUEZ CALVO (coordinador), *Ordenación del territorio y urbanismo en Castilla-La Mancha*, 2008, págs. 137 y sig; Ramón FERNÁNDEZ DURÁN, *El tsunami urbanizador español y mundial. Causas, impactos globales y repercusión devastadora sobre la piel de toro y sus archipiélagos. La necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*, en [http://www.nodo50.org/ramonfd/tsunami\\_urbanizador.pdf](http://www.nodo50.org/ramonfd/tsunami_urbanizador.pdf); así como la página web de la Asociación Abusos Urbanísticos No, denunciante ante el Parlamento Europeo, <http://www.abusos-no.org/>; José Manuel NAREDO, *El modelo español y sus consecuencias*, en José Manuel NAREDO-Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, págs. 13 y sig.

Sobre la incidencia de la normativa europea en la selección del agente urbanizador, entre otros, además de los citados en el primer párrafo, la monografía de José Vicente CATALÁ MARTÍ, *La selección del urbanizador*, 2007, y la bibliografía que en ella se cita; Ricard ESCRIVÁ CHORDÁ, *Compatibilidad de la figura del Urbanizador regulado en la Ley Urbanística Valenciana de 1994 con la Legislación Estatal y con las Directivas Europeas sobre contratación administrativa: Situación actual tras la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 12 de julio de 2001 y el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001*, EC, 2002, núm. 8, págs. 1404 y sig; Ricard ESCRIVÁ CHORDÁ, *El agente urbanizador*, 2ª edición, 2007; José Antonio GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Contratos administrativos y gestión urbanística*, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 5, 2006, págs. 85 y sig; Joaquín LLIDÓ SILVESTRE, *Los Ayuntamientos ante el procedimiento de aprobación de programas de actuación integrada*, 2005, págs. 41 y sig; David ORDÓÑEZ SOLÍS, *Gestión urbanística y contratación pública. El urbanismo valenciano, las exigencias del Derecho Comunitario Europeo y el Derecho español*, Contratación Administrativa Práctica, núm. 57, 2006, págs. 29 y sig; Igor YÁÑEZ VELASCO, *Pero ¿alguien dudó en serio que era un contrato administrativo? Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 1 de octubre de 2002 y 5 de febrero de 2003 relativas al agente urbanizador*, RDUMA, 2005, núm. 217, págs. 51 y sig. Respecto la cuestión en el momento de promulgación de la LRAU, Luciano PAREJO ALFONSO, *Dictamen sobre la naturaleza de la relación jurídica entre la Administración y el urbanizador*, en el colectivo *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Ponencias de las jornadas celebradas en febrero de 1995*, 1995, págs. 285 y sig.

Para una visión no centrada en el caso valenciano, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *La Sentencia del TJCE de 12.7.2001 (Asunto "Proyecto Scala 2001") y su impacto en el ordenamiento urbanístico español*, Actualidad Aranzadi, núm. 505, 25 de octubre de 2001; José EUGENIO SORIANO y Carlos ROMERO REY, *El agente urbanizador*, 2004, págs. 187 y sig; Julio Cesar TEJEDOR BIELSA, *Unión Europea y Urbanismo*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, págs. 232 y sig; por contra, no incide en esta cuestión y es muy favorable a esta figura, Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ, *El agente urbanizador en el Derecho urbanístico español*, 2005.

Para cerrar esta enumeración, nunca exhaustiva, véanse los diversos artículos de la revista *Documentación Administrativa*, núms. 261-262, 2002, dedicada a esta materia, a la luz de los primeros pronunciamientos judiciales, bajo el nombre *Ejecución de los planes de urbanismo y contratación administrativa*.

El TSJCV, tras instar una cuestión de inconstitucionalidad sobre la LRAU, según se describe en los trabajos anteriores, ante el silencio del TC pasó la mantener la compatibilidad del agente urbanizador con la normativa comunitaria, como se defiende en la sentencia número 949 de 10 de septiembre de 2007, Sección 2ª, recurso 2004/2003. Pero recientemente ha pasado a mantener que la adjudicación de los programas no cumple con la normativa de contratación de las Administraciones Públicas, de la que es ejemplo, entre otras, la sentencia número 893 de 19 de septiembre de 2008, Sección 2ª, recurso 893/2008. La misma postura ha sido adoptada por el TS, como se desprende, entre otras, de la STS de 27 de marzo de 2007, Sección 5ª, recurso 6007/2003.

El primero de los informes –como todos ellos, especialmente duro con el urbanismo valenciano-, se hace eco de varios testimonios de ciudadanos tanto españoles como de otros países europeos<sup>539</sup>, y comenta:

“no cabe duda de que la aplicación de la ley ha llevado a una vulneración grave de los derechos más elementales de muchos miles de ciudadanos europeos, bien sea mediante intrigas o fraude. Sus derechos como consumidores, y especialmente sus derechos de propiedad, han resultado también ampliamente desatendidos en numerosos casos bien documentados. Sus viviendas y terrenos han sido objeto de expropiación y se han encontrado inmersos en un entorno jurídico surrealista, sin ningún recurso adecuado a una verdadera justicia, aunque muchos de ellos también han pagado abogados para tener el privilegio de escuchar directamente que lo que les había ocurrido era totalmente legal. Incluso intentos de juzgar la

---

Es muy interesante la comparación entre la polémica sobre el agente urbanizador y los avatares circundantes a la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de 23 de junio de 2005 en el asunto *Kelo v. New London.*, ésta última ciudad al sur del Estado de Connecticut. El denominado “Dominio emergente” recogido en la Quinta Enmienda de la Constitución norteamericana permite al gobierno privar la propiedad particular para un uso público mediando justa compensación. Una interpretación extensiva de este concepto, como ahora ha hecho el Tribunal Supremo norteamericano y la atribución lucrativa a un tercero sobre la base de un concepto jurídico indeterminado –el desarrollo económico, por ejemplo- está siendo objeto de múltiples críticas por quienes consideran, por un lado, una desnaturalización de la norma constitucional y, por otro, una extralimitación a favor de los gobiernos, ya sea federal, estatal o local, frente al individuo, lo que es susceptible de perjudicar a las minorías políticamente más débiles, invadir el uso legítimo y natural de la propiedad para favorecer intereses de terceros o, en definitiva, intenta desviar la atención de actuaciones insostenibles desde el punto de vista medioambiental. En el marco de la disputa generada, se llegó a realizar una petición formal de contruir un hotel (“*lost liberty hotel*”) en la granja que en New Hampshire tiene el juez David SOUTER, de la posición mayoritaria en esa sentencia. Véase Guillermo LAGO NÚÑEZ, (*El caso Kelo y el agente urbanizador*, Práctica urbanística, 2006, núm. 49, págs. 21 y sig, así como las referencias en Rafael FERNÁNDEZ BAUTISTA, *Las alternativas a la expropiación forzosa*, 2009, págs. 76 y sig.

<sup>539</sup> “El Sr. y la Sra. B. compraron un pequeño chalé con 2 625 m2 de terreno en Benissa en 2001. Ahora han recibido un ultimátum del “urbanizador” y del ayuntamiento para que cedan 1000 m2 de terreno y paguen 42 500 euros para una nueva infraestructura que ellos no necesitan, pero que beneficiará a una nueva actuación urbanística adyacente a su propiedad. No han recibido ninguna información relacionada directamente con el plan en sí mismo.

“Mi esposo y yo gastamos todos nuestros ahorros en lo que consideramos nuestro hogar en el paraíso. Hemos pasado once años transformando una vieja casa vacía y una extensión de terreno cubierta de vegetación en un hogar y un jardín. Pronto podríamos perderlo todo a manos de gestores urbanísticos codiciosos”, escribe la Sra. S., también de Benissa. Hablando en nombre de seis propietarios de viviendas de la misma calle, afirma que se espera de ellos que renuncien a un 70 % de su terreno y contribuyan a pagar los gastos del nuevo proyecto urbanístico. Tuvieron conocimiento de la única notificación acerca del proyecto a través de un sitio Internet del que los propietarios supieron por casualidad”

constitucionalidad de la LRAU han fracasado con el pretexto de anomalías procesales”

El TSJCV, cuya Sala de lo Contencioso Administrativo y Sección 1ª presidía en aquel momento el actual magistrado del TS José DÍAZ DELGADO sostuvo que la plena patrimonialización de los derechos de los titulares de edificaciones consolidadas daba lugar a su no inclusión en actuaciones integradas, amparándose en la Disposición Transitoria quinta de la LS/92 que ahora ha pasado con la misma redacción y numeración a la vigente LS/08. Redactada con fines esencialmente registrales, entendía incorporadas al patrimonio de su titular las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la LS/90, situadas en suelos urbanos o urbanizables y realizadas conforme a la ordenación urbanística aplicable o respecto a las que ya no procediera dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implicaran su demolición<sup>540</sup>. No obstante, es importante hacer notar que esta postura no fue seguida en años sucesivos por otros magistrados del TSJCV, en particular por los de la Sección 2ª -la cual pasó después a ocuparse del urbanismo-, quienes entendieron que la Disposición Transitoria quinta impedía las cesiones de aprovechamiento, pero no que la construcción se incluyera en el programa<sup>541</sup>.

---

<sup>540</sup> Sobre esta cuestión, Luis BOLÁS ALFONSO, *La reparcelación en suelo urbano*, 1994, págs. 58 y sig, para quien en los supuestos contemplados en la Disposición Transitoria 5ª de la LS/92, no cabe pretender que exista sobrante de aprovechamiento alguno que atribuir a la Administración.

<sup>541</sup> La situación ha dado lugar a una interminable conflictividad entre Ayuntamientos, agentes urbanizadores y vecinos afectados, y su tenso devenir ha influido no poco en la posterior regulación de la LUV, que en figuras como las áreas semiconsolidadas ha tratado de amortiguar la incesante sangría de pleitos. No sin cierta generalización, podemos distinguir en primer lugar aquellas sentencias del TSJCV que mantuvieron la plena patrimonialización de las edificaciones al amparo de la Disposición Transitoria 5ª de la LS/92, y por este motivo directamente impidieron que las edificaciones existentes se incluyeran en los programas de actuación integrada, de las que son ejemplo las de 28 de julio de 1995, Sección 1ª, recurso 1513/1993 (confirmada por la del TS de 19 de enero de 2001, Sección 5ª, recurso 9031/1995), de 15 de octubre de 2000, Sección 1ª, recursos acumulados 548/1996; número 89 de 24 de mayo de 2002, Sección 1ª, recurso 180/1998; número 1567 de 28 de noviembre de 2002, Sección 1ª, recurso 49/1999; número 626 de 15 de mayo de 2003, Sección 2ª, recurso 779/2000; número 935 de 26 de junio de 2003, Sección 1ª, recurso 1445/1998.

En esta línea, las sentencias del TS de 10 de mayo de 2000, Sección 5ª, recursos 5289, 5290, 5291 y 7533/1995, sobre la improcedencia de solicitar sucesivamente a los propietarios que ya costearon la urbanización el abono de nuevas obras por mejoras y reformas. A ellas se remite la STS de 26 de marzo de 2010, Sección 5ª, recurso 1382/2006, donde afirma que no puede exigirse a los propietarios, que ya cedieron y costearon la urbanización, mejoras y reformas sucesivas y reiteradas, a modo de “urbanización inacabable”, es decir, mediante la imposición de actuaciones de mejora de servicios que no responden a nuevas concepciones globales urbanísticas, sino a

---

cambios y mejoras puntuales de los servicios urbanísticos. En palabras de José Luis LORENTE TALLADA, el terreno que ha culminado el proceso de urbanización hasta alcanzar la condición de solar no puede estar permanentemente sometido al proceso de transformación o suplicio de Sísifo, en *La gestión urbanística y la edificación existente...*, pág. 228.

En particular, la número 1090 de 23 de julio de 2002, Sección 1ª, recurso 3051/1998, entendió improcedente incluir en una unidad de ejecución parte de una parcela, tras excluir el resto, por considerar que sólo éste último tenía la condición de solar, cuando sobre ambas partes de esa única parcela se alza un chalet. Esta sentencia fue confirmada por la del TS de 10 de noviembre de 2005, recurso 6793/2002. Se constata que no es la única con este criterio ratificada por el TS y así puede leerse la de 3 de julio de 2007, Sección 5ª, recurso 7738/2003, según la que el deber de cesión obligatoria y gratuita de suelo para dotaciones públicas sólo pueden imponerse a propietarios de terrenos en suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada, no a propietarios de suelos urbanos consolidados a los que sólo corresponde completar a su costa la urbanización necesaria para tener la condición de solar.

Por el contrario, tras las primeras y contundentes sentencias de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso del TSJCV, cuando empezó a conocer la Sección 2ª de estos temas, se produjo un viraje, un cambio de criterio, que sucintamente podemos resumir en que si bien se exoneraba a la parcela de toda carga de cesión de suelo dotacional, sí incluía las parcelas edificadas en el Programa y por tanto en la reparcelación, pero teniendo en cuenta esta situación y sufragando únicamente las obras de urbanización que le corresponden. Son ejemplo, entre otras, las siguientes sentencias, todas ellas de la Sección 2ª, número 435 de 8 de abril de 2003, recurso 763/1999; número 665 de 15 de mayo de 2003, recurso 1113/2000; número 1206 de 28 de julio de 2003, recurso 614/1999; número 1607 de 8 de octubre de 2003, recurso 282/2001; número 1860 de 5 de diciembre de 2003, recurso 1109/2000; número 11 de 15 de enero de 2004, recurso 1291/2001; número 1286 de 27 de septiembre de 2004, recurso 1091/2002; número 1517 de 4 de noviembre de 2004, recurso 1092/2002; número 949 de 10 de septiembre de 2007, Sección 2ª, recurso 2004/2003.

Esta disparidad ha dado lugar a sendas sentencias del TSJCV, ambas de la Sección 1ª, en recursos de casación por unificación de doctrina 2/2005 y 1/2009, en concreto la número 842 de 2 de noviembre de 2006 y la número 1419 de 23 de septiembre de 2009, que ante los distintos pronunciamientos ha acogido principalmente la segunda de las posturas, pero aclarando que en suelo urbano que cuente con servicios urbanísticos sí pueden desarrollarse actuaciones integradas pero siempre que tengan por finalidad dotar de infraestructuras mínimas de integración y conexión de la actuación con su entorno territorial estipuladas al programarla y orientadas a la integración de las parcelas a que afecta en la malla urbana, pero no así la realización de las cesiones de aprovechamiento. Ambas concuerdan en este criterio:

“La LRAU, cuando de suelo urbano se trata, permite tanto Programas de Actuación Aislada como Programas de Actuación Integrada, como determinadas actuaciones urbanísticas en ausencia de programa. Pero esto no significa que los Programas de Actuación Integrada se deban entender admisibles en suelo urbano, sin ningún tipo de matices y de forma indiscriminada. Ello es así porque la LRAU y el propio Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 201/1998 de 15 de diciembre, consideran que la regla general es que, en suelo urbano, proceden las actuaciones aisladas; de modo que las actuaciones integradas en suelo urbano sólo proceden de modo excepcional...Y es así que la Ley estatal 6/1998 del Régimen del Suelo y Valoraciones diferencia en su artículo 14 entre dos clases de suelo urbano, el consolidado y el no consolidado, con un régimen jurídico sustancialmente diferente tanto en cuanto a las cargas y deberes como a los derechos de los propietarios en una y otra clase de suelo...Porque el propietario de suelo urbano consolidado sólo tiene el deber de convertir su parcela en solar, si le faltara algún servicio urbanístico para llegar a serlo, y el deber de edificar su solar. Ahí se acaban los derechos de los propietarios en suelo urbano consolidado. No tiene pues sentido incluirles en ningún PAI, del que derivan (así, artículos 29.9 y 66 ss. LRAU) unos deberes del propietario de suelo distintos de los regulados en el artículo 14.1 de la Ley 6/1998. A efectos de la determinación de cuándo estamos o no ante suelo urbano consolidado, la Sección primera de esta Sala, en sentencia de 28 de noviembre de 2003, dictada en el recurso 722/99 y acumulados, ha afirmado claramente que una cosa es suelo urbano consolidado y otra distinta el solar, concepto éste plasmado en el artículo 6 LRAU. Porque, efectivamente, del art. 14.1 de la Ley Estatal 6/98 se deduce con claridad que no todo el suelo urbano consolidado es solar, sino que puede haber terrenos que son suelo urbano consolidado pero a los que falta algún requisito para ser solares”

Coincidiendo en el tiempo, se redactó por parte del Síndic de Greuges la comunicación extraordinaria a las Cortes sobre la actividad urbanística en la Comunidad Valenciana y principales quejas de los ciudadanos de noviembre de 2004, donde reclamó que la legislación valenciana siguiera a otras normas autonómicas y fijara unos criterios claros de distinción entre el suelo consolidado y no consolidado por la urbanización. Al no existir éstos, y ante la posibilidad de exigir el cumplimiento de todos los deberes previstos en la legislación al propietario del urbano no consolidado -en particular, resaltemos los de realizar las cesiones correspondientes, así como costear y ejecutar la urbanización-, incidía el Síndic de Greuges que los Ayuntamientos tienden a incluir el suelo en unidades de ejecución a desarrollar mediante actuaciones integradas y con ello a exigir el cumplimiento de todos los deberes, cuando en ocasiones se trata de solares o de terrenos que se encuentran parcialmente urbanizados, a falta de algún elemento urbanístico que podría ser implantado con facilidad a través de una actuación aislada.

Resaltó también que el suelo urbano es un concepto físico dado por la realidad, y ésta, visible e imposible de ignorar, vincula a la Administración cuando en el plan general clasifica el suelo y determina qué parte del mismo tiene la condición de urbano, y al propio legislador cuando precisa el concepto de suelo urbano. La realidad puede ser transformada por el legislador cuando le parece insatisfactoria, pero no ignorada. Por tanto, recomendó definir con más precisión el concepto de suelo urbano consolidado por la urbanización y especificar los criterios o supuestos en los que se deberá entender que el desarrollo del suelo urbano mediante actuaciones integradas es más conveniente<sup>542</sup>.

---

Puede profundizarse, desde el prisma del derecho valenciano, en la monografía de José Luis LORENTE TALLADA, *La gestión urbanística y la edificación existente...* Además, María José ALONSO MAS, *El suelo urbano consolidado en la Ley urbanística valenciana*, en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios...*, págs. 11 y sig, en págs.17 y sig; José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 244 y sig.

Esta última autora es precisamente ponente de la interesante sentencia del TSJCV de 1 de diciembre de 2003, Sección 1ª, recurso 1658/1999, sobre derechos de propietarios de edificios fuera de ordenación en el marco de un programa de actuación integrada dentro del casco urbano, donde atempera las posibilidades de esta figura para actuar sobre suelo urbano consolidado.

<sup>542</sup> Otro ejemplo de las dudas suscitadas y de los argumentos sostenidos en aquellos momentos fue el dictamen 510/2003 de 2 de octubre de 2003 del CJC, sobre el tratamiento de las

A consecuencia de todo lo anterior, ante la fuerte carga de conflictividad y su gran relevancia mediática en países europeos cuyos ciudadanos son visitantes y residentes habituales en la Comunidad Valenciana, la redacción de la LUV contempló un nuevo tratamiento específico para el régimen de las edificaciones existentes en la gestión urbanística, a través de las llamadas áreas semiconsolidadas<sup>543</sup>.

---

áreas semiconsolidadas. En sus conclusiones se indicó que la adquisición de la condición de solar de los terrenos sólo se produce una sola vez y para siempre, amplía el grado de urbanización existente en el sector o unidad de actuación y crea suelo urbano consolidado apto para servir de soporte a la edificación, por lo que las obligaciones de los propietarios de realizar las cesiones urbanísticas obligatorias y de contribuir a los gastos de la urbanización sólo se realizará, al amparo de la legislación urbanística, en una sola ocasión, al acordarse la transformación y la urbanización de los terrenos. Las modificaciones del planeamiento urbanístico pueden habilitar y conducir a la ejecución de obras de reurbanización o de cambio y mejora de los servicios urbanísticos de suelo urbano consolidado, y los propietarios de los terrenos tener que asumir la obligación de costear parte de la financiación de éstas, pero ya no al amparo de la legislación sectorial urbanística, sino de la legislación sectorial sobre haciendas de las entidades locales, y más concretamente mediante contribuciones especiales, siempre que concurren todos los elementos tributarios que legalmente las caracterizan y el Pleno acuerde su imposición.

<sup>543</sup> En general, sin minusvalorar los excesos y abusos que acompañaron los años de euforia inmobiliaria, los autores han sido críticos con esta figura. En palabras IVARS BAÑULS y SOBORG GUERRA, excluir del pago de cuotas de urbanización y del deber de efectuar cesiones a quien indebidamente ya materializó la edificación, es condenar a propietarios de suelo vacante o al conjunto de ciudadanos del municipio (en el caso de que sufragaran vía presupuestos ordinarios) a costear las obras que generarán nuevas plusvalías para propietarios de las áreas semiconsolidadas<sup>543</sup>.

Por otra parte, Josep Antoni PAYÀ GASENT, además de resaltar concretas disparidades entre LUV y ROGTU considera que el régimen de las áreas semiconsolidadas es una cadena de vulneraciones de los principios generales del Derecho urbanístico. En particular, entiende que el aplazamiento *sine die* del pago de los costos de urbanización hasta la “reedificación” quiebra el ineludible deber de costear la implantación de tales servicios impuesto por la legislación estatal a todos los propietarios de suelo en actuaciones de transformación urbanística (art. 16 LS/08) y en la medida en que este deber ha de ser asumido por otro, se vulneran asimismo los principios de patrimonialización no materializada, desequilibrio en el reparto de beneficios y cargas y enriquecimiento injusto.

De igual manera, considera el autor que la compensación al urbanizador con excedentes de aprovechamiento implica, además de una reserva de dispensación a favor del propietario, una vulneración de la normativa sobre patrimonios públicos de suelo de donde se detraen indebidamente las compensaciones al urbanizador. Finalmente, el caso de actuaciones aisladas con áreas de reparto uniparceldarias supone en su opinión una discriminación a favor de los propietarios de las edificaciones, los cuales asumirían unas cesiones rotacionales y costos de urbanización menores que los generales de la actuación del sector, cuando en realidad se beneficiarían de las infraestructuras, servicios y dotaciones generales por su integración real en el sector.

Aun cuando se ha aclarado en el apartado primero de este capítulo que no es objeto de este trabajo una descripción genérica de las áreas semiconsolidadas en sí mismas consideradas, sino siempre tratadas en relación con las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, apuntamos que no compartimos estas opiniones. La figura trata de resolver un serio problema –no exclusivo de los residentes europeos– que viene a emponzoñar la gestión urbanística; cuestión distinta es la idoneidad de las soluciones adoptadas, el mayor o menor acierto en su concreción, ya que adolecen de una excesiva complejidad.



Es conveniente resaltar que esta figura se construyó sobre la base de la LSRV. No puede afirmarse que el régimen de las áreas semiconsolidadas haya devenido inaplicable por la LS/08, porque es la Comunidad Autónoma quien desarrolla y concreta estos principios a través de LUV y ROGTU, pero sí se constata que esta regulación tomó como fundamento unos principios que en la actualidad han cambiado<sup>544</sup>. El artículo 14.1 LRSV circunscribía las obligaciones de los propietarios de los terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización a completar a su costa, si aun no la tuvieran, la condición de solar, dotándolos de los servicios urbanísticos que carecieran, pero no les obligaba a realizar cesiones de terrenos<sup>545</sup>; en cambio, con el artículo 14.a).2, LS/08, las actuaciones de transformación urbanística comprenden tanto las obras de nueva urbanización como “las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado”. Si se concatena este precepto con el artículo 16 del mismo texto, donde incluye entre los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística –sin distinguir grados de consolidación– las cesiones de suelo, la entrega de un porcentaje del aprovechamiento y el pago de las obras de

---

El motivo legal de dejar comprometidos a los propietarios a sufragar a su coste las obras de urbanización es, sencillamente, el aumento de valor urbanístico del terreno por efecto de las obras de urbanización. Es decir, la carga urbanística de costear las obras de urbanización es consecuencia del mayor valor urbanístico que éstas reporten a la parcela. Por tanto, no debe asimilarse el tratamiento de aquellas parcelas sin edificar, de las cuales tras la operación urbanística se derivarán nuevos solares, con el de aquellas otras ya ocupadas por viviendas, donde si bien los servicios habrán mejorado –a veces, sensiblemente– tras la actuación, no tendrá para el propietario más beneficios que éstos, ya que a contrario del caso anterior, no se generarán nuevos solares. Equiparar ambas situaciones era injusto y dio lugar a los graves conflictos a que se ha hecho referencia. Ello no impide contemplar con cierto desapasionamiento la figura, en incluso plantear si los legítimos intereses a proteger no hubieran podido ser cubiertos con una recta interpretación del RGU. Se aprecia su complejidad, y aparte de otros aspectos que se señalarán en estas páginas, no nos parece acertado el aplazamiento de las cuotas contemplado en el artículo 28.3 LUV para el canon de urbanización, cuya aplicación genera numerosos problemas prácticos.

<sup>544</sup> José María BAÑO LEÓN, *Las situaciones básicas del suelo en la Ley Estatal y su incidencia en la Legislación Autonómica*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 47 y sig.

Sobre el vínculo entre la cesión y la urbanización en las distintas legislaciones autonómicas, Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, *Artículo 16*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 532 y sig, en págs. 540 y sig.

<sup>545</sup> Para la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado en la LUV y antes de la promulgación de la LS/07 y LS/08, José Antonio IVARS BAÑULS, *Régimen del suelo urbano sin urbanización consolidada*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 289 y sig; José Mauel MERELO ABELLA, *Régimen del suelo urbano con urbanización consolidada*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 189 y sig

urbanización, constatamos que se hace decaer el precedente derecho de 1998, según el cual en el suelo urbano, cuando era consolidado, no se tenía que *entregar* suelo alguno, según su categoría; ahora, incluso refiriéndonos a la ciudad consolidada, pueden concurrir cesiones obligatorias y gratuitas<sup>546</sup>.

El artículo 14.a).2 LS/08 supone, en palabras de BAÑO LEÓN, que los propietarios de un suelo urbano incluido en una operación de reforma interior tienen un estatus similar –aunque no igual– a los propietarios de un suelo rural, y en consecuencia pueden incluirse en ámbitos regidos por el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas. El beneficio de los propietarios para estar obligados a realizar las cesiones y asumir los costes de urbanización aparece indirectamente explicado en las valoraciones urbanísticas, en tanto el artículo 23.3 LS/08 dice que en el suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización se tendrán en cuenta a efectos de valoración, “los usos y edificabilidades atribuidas por la ordenación en su situación de origen”. Por tanto, las leyes urbanísticas pueden incluir suelos urbanizados y suelos sin urbanizar en un mismo ámbito siempre que los costes asumidos por los propietarios sean proporcionales a la nueva edificabilidad que reconoce el plan. En este caso puede haber en una misma actuación propietarios en distinta situación de origen que contribuyan a las cargas de urbanización de manera diferente, al tenerse en cuenta en la equidistribución la situación de origen del propietario<sup>547</sup>.

### **3.2-Las construcciones sin título habilitante en las áreas semiconsolidadas**

Dentro del complejo régimen de las áreas semiconsolidadas, debe señalarse en primer lugar como principio general que, según se ha indicado ya, la existencia de edificaciones no condiciona el posterior planeamiento a aprobar, sin perjuicio del peculiar régimen de éstas y los derechos que sustenten. Como puede comprobarse de los artículos 67.3 y 70.3 LUV, los planes parciales y de reforma interior identificarán las edificaciones existentes en su ámbito, dándoles el

---

<sup>546</sup> De esta opinión, Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA y José Antonio ROSA RUIZ, *Artículo 14*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 427 y sig, en pág. 432.

<sup>547</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 380.

tratamiento que consideren más adecuado, pero –recalca el primero de ellos– “sin que ello pueda constituir merma alguna del interés público ni de la racional estructura de la ordenación”. Por tanto, que no proceda aplicar la figura de la restauración de la legalidad –o incluso que nos encontremos ante una obra perfectamente legal–, no implica en modo alguno un derecho a la permanencia ilimitada de la edificación, si la nueva configuración espacial exige su desaparición, sin ser un obstáculo las indemnizaciones que en su caso pudieran derivarse.

El apartado 9 del artículo 174 LUV plasma en la normativa valenciana el 89 RGU, por el que cuando en una unidad reparcelable estén comprendidos terrenos edificados con arreglo al planeamiento, éstos no serán objeto de nueva adjudicación, conservándose las propiedades primitivas, sin perjuicio de la regularización de linderos cuando fuere necesaria y de las compensaciones económicas que procedan. A esta redacción se añade en la LUV una remisión al régimen de las áreas semiconsolidadas.

Para el supuesto de edificios no ajustados al planeamiento, dentro de los cuales debemos incluir los ilegales el 90 RGU, 174.10 LUV y 410 ROGTU también envían al régimen de las áreas semiconsolidadas. Disponen que los terrenos donde existan edificios no ajustados al planeamiento se adjudicarán íntegramente a sus primitivos propietarios, sin perjuicio de la regularización de linderos y de las compensaciones pertinentes, si concurren, entre otros supuestos, en lo que nos interesa, el que no esté declarada su demolición por expediente de infracción urbanística firme en vía administrativa<sup>548</sup>.

---

<sup>548</sup> Sobre la reparcelación, entre otros, Angel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Sistemas de actuación*, en *Manual de urbanismo*, págs. 391 y sig, en págs. 414 y sig; Luis BOLÁS ALFONSO, *La reparcelación...*, págs. 246 y sig; Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, págs. 437 y sig; Javier GARCÍA-BELLIDO, Ricardo SANTOS DÍEZ y Joaquín JALVO MÍNGUEZ, *Práctica de la reparcelación*, págs. 145 y sig; Ricardo SANTOS DÍEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, págs. 768 y sig.

Para la influencia de los edificios sujetos al régimen de fuera de ordenación en las operaciones de reparcelación, Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen...*, págs. 199 y sig.

Sobre la influencia de la edificación existente en la reparcelación, con especial referencia a la Comunidad Valenciana, José Luis LORENTE TALLADA, *La gestión urbanística y la edificación existente...*

Para analizar la reparcelación en el Derecho valenciano, Angel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *La reparcelación en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, urbanística valenciana, y en*

Entrando a analizar el tratamiento dado a las áreas semiconsolidadas en el Capítulo III del Título I de la LUV, el artículo 27.1 considera como tales las ocupadas parcialmente por edificaciones compatibles con la ordenación propuesta, las cuales pueden ser desarrolladas mediante actuaciones integradas o aisladas,

---

*el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística de 23 de mayo de 2006, en Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana...*, págs. 1067 y sig, en págs. 1084 y sig; José CARDONA BAIXAULI, *La ejecución de los Planes (III). Técnicas de gestión. La reparcelación forzosa*, en el colectivo *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*, 2ª ed, 2004, págs. 169 y sig; José CARDONA BAIXAULI, *Distintas formas de adjudicación de fincas de resultado. Proindivisos originarios. Proindivisos sobrevenidos. Adjudicaciones en metálico. Derechos y deberes en todos estos casos. Formas de pago del 10% a la Administración*, en *Curso práctico de Derecho urbanístico valenciano*, págs. 360 y sig; Rafael DURÁ MELIS, *Definición de derechos y criterios de adjudicación en la reparcelación en Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 1259 y sig; Rafael DURÁ MELIS y Josep Antoni PAYÀ GASENT, *Guía básica para la redacción y gestión del proyecto de reparcelación*, 2008, págs. 62 y sig; José Antonio IVARS BAÑULS, *Las áreas semiconsolidadas y su concreción en la reparcelación*, en *Curso práctico de Derecho urbanístico valenciano*; Manuel LATORRE HERNÁNDEZ, *Reparcelaciones especiales en la normativa urbanística valenciana: voluntaria, económica, horizontal y normalización de fincas*, RUE, 2010, núm. 21, págs. 385 y sig; Alberto LLOBELL LÓPEZ, *La reparcelación en la Comunidad Valenciana: regulación nueva de situaciones especiales en Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 1217 y sig; Yasser-Harbi MUSTAFÁ TOMÁS, *Cuestiones dudosas en la tramitación de la reparcelación forzosa*, en *Curso práctico de Derecho urbanístico valenciano*, págs. 351 y sig; Josep Antoni PAYÀ GASENT, *La reparcelación en la legislación urbanística valenciana: problemas, disfunciones y lagunas del procedimiento*, EC, 2010, núm. 10, págs. 1576 y sig.

Para la reparcelación desde la perspectiva notarial, Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Los condominios en la reparcelación*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 1293 y sig, y principalmente la monografía del mismo autor, *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, 2003, págs. 315 y sig. En las págs. 333 y sig, es particularmente crítico con el artículo 6 RHU, que admite como título inscribible la certificación municipal aprobatoria de la reparcelación acompañada de un ejemplar del propio proyecto debidamente diligenciado por el Ayuntamiento. En su opinión, el control urbanístico corresponde al Ayuntamiento; la fiscalización civil al notario y tras él al registrador, y el título de legitimación para actuar en el tráfico jurídico no es un acuerdo municipal, sino una escritura pública. Por este motivo, aconseja formalizar en escritura pública la reparcelación, en lugar de actuar directamente con la certificación municipal, aun cuando deja claro que a la luz del artículo 6 RHU ésta es potestativa.

El autor se hace eco de algunas legislaciones autonómicas que han contemplado carácter preceptivo esta intervención notarial, pero para Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, págs. 79 y sig, tras la entrada en vigor del RHU estas disposiciones no serían aplicables porque el documento inscribible entra de lleno en el título competencial reservado en exclusiva al Estado.

Sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de los proyectos de equidistribución, en extenso, además de este autor, Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, págs. 272 y sig, la cual también se ocupa específicamente de la certificación administrativa como título inscribible en general, con énfasis en el proyecto de equidistribución, en las págs. 373 y sig; Vicente DOMÍNGUEZ CALATAYUD, *Reflexiones sobre algunos aspectos de la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística considerados desde el Registro de la Propiedad* en RJCVC, 2001, págs 19 y sig; Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...*, págs. 153 y sig; José Simeón RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, *Derecho urbanístico y Registro de la Propiedad, en Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana...*, págs. 1731 y sig.

siguiendo las reglas marcadas por los artículos 14 y 15 LUV<sup>549</sup>. Por edificaciones compatibles entiende el artículo 235.2 ROGTU aquéllas que cumplan una serie de condiciones, entre otras, según el apartado b), que cuenten con todas las licencias urbanísticas y autorizaciones sectoriales exigibles, o –este aspecto nos es relevante– “en su defecto, que haya prescrito la acción para la restauración de la legalidad urbanística o para imponer sanciones”.

Nótese que esta conjunción disyuntiva parece imponer, en un mismo plano, esta doble posibilidad para la aplicación del régimen de las áreas semiconsolidadas, es decir, tanto que haya prescrito la acción para la restauración de la legalidad urbanística como, en igualdad de condiciones, para imponer sanciones. Esto nos conduce a afirmar que criterio del ROGTU no es correcto ya que vincular el régimen de las áreas semiconsolidadas a la prescripción de la sanción conduce a una situación carente de sentido<sup>550</sup>. Según se ha estudiado en el apartado 2.3 del capítulo II, en los términos del artículo 538 ROGTU, sólo puede iniciarse el procedimiento sancionador una vez finalizado el restaurador, de manera que si ya no cabe la restauración de la legalidad, por lógica tampoco la incoación del sancionador; aun así, admitamos que en un concreto caso, por avatares procedimentales, hubiera prescrito la posibilidad de imposición de una sanción y no la del ejercicio de la restauración de la legalidad. Aquí, la sanción no podría ser ejecutada, y sin embargo las obras que constituyen la infracción de la que trae causa la sanción sí deberían ser demolidas. No está de más recordar, por un lado, que es en el procedimiento de restauración de la legalidad donde se determina la existencia de la infracción y, de no poder éste materializarse, la pervivencia de la misma en el tiempo; por otro, en concordancia con lo anterior, en abstracción de la restauración, para nada afecta al régimen urbanístico de un edificio el que algún sujeto interviniente en la infracción haya sido sancionado.

Por consiguiente, aun cuando el artículo 235.2.c) ROGTU permita albergar la posibilidad, descartemos que pueda considerarse edificación consolidada aquella

---

<sup>549</sup> Para una completa fijación de los supuestos en que procede actuación integrada y aislada, José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 265 y sig.

<sup>550</sup> Manuel LATORRE HERNÁNDEZ, *Reparcelaciones especiales...*, págs. 385 y sig, critica la redacción por este mismo motivo.

en que haya prescrito la acción para imponer sanciones pero no la de restauración de la legalidad. Ya se ha indicado que es improbable que esta situación se dé, aunque de llegar a plantearse –no descartemos *ab initio* la posibilidad- el sentido común impide a la Administración considerar edificación consolidada a aquélla que debe ser objeto de una orden de demolición.

Para cerrar nuestro acercamiento al artículo 235.2.b) ROGTU, hagamos referencia a una última cuestión, que como todo lo anterior es extrapolable a los artículos 236 y 238.1.a) ROGTU, coincidentes en esta desafortunada redacción. Surge la duda de si cuando habla del sometimiento al régimen de las áreas semiconsolidadas por constatarse que no procede la restauración de la legalidad, se refiere a una orden de demolición que abarque *toda* una edificación.

Se plantea por tanto qué postura tomar respecto a la inclusión en el régimen de las áreas semiconsolidadas de una edificación sobre la que no procede la restauración de la legalidad, pero donde al tiempo se constata la existencia de un procedimiento abierto de restauración de la legalidad referido no a todo el inmueble, sino a nuevas y concretas obras realizadas sobre una fracción del mismo.

En este caso debe hacerse una abstracción y analizar qué ocurriría de llevarse a cabo la restauración de la legalidad sobre el edificio, es decir, de realizarse materialmente la demolición. Todo ello, siempre que la magnitud de las nuevas obras no haga considerar la posibilidad de la pérdida de prescripción ganada, según se trata en el apartado 2.8.3 del capítulo II. Si la edificación restante tiene bastante entidad como para, por sí misma, ser merecedora de incluirse en el régimen de las áreas semiconsolidadas, en nuestra opinión, nada obsta para que ésta se realice, aun cuando provoque algún problema de orden práctico, en particular sobre la concreción de la total construcción resultante.

En tanto el sometimiento a las áreas semiconsolidadas por regla general es más favorable al propietario, la Administración puede estar tentada a condicionar la sujeción a este régimen a la efectiva desaparición de la infracción objeto del procedimiento de restauración, aun cuando la edificación restante, no afectada por éste, fuera bastante por sí misma para la justificar la inclusión; pero de plantearse esta posibilidad, de no existir otros hechos que motivaran esta postura, podría

entrarse a analizar si la actuación de la Administración sería un supuesto de desviación de poder, por ejercicio de potestades para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, en los términos de los artículos 63.1 LRJ-PAC y 70.2 LJCA.

Si avanzamos en el contenido del Capítulo III del Título I de la LUV, nos encontramos con el artículo 28, referido a las edificaciones consolidadas en el régimen de las actuaciones integradas. En desarrollo, el 236 ROGTU entiende por edificaciones consolidadas las que estén patrimonializadas por sus propietarios, por haber obtenido las licencias urbanísticas no provisionales y demás autorizaciones sectoriales exigibles o, en su defecto –de nuevo, la misma previsión– por haber prescrito las acciones para la restauración de la legalidad urbanística o para la imposición de sanciones. Huelga repetir otra vez aquello que se acaba de plasmar en torno al artículo 235.2.c) ROGTU sobre la improcedencia de este último aspecto.

El apartado segundo del artículo 28, por remisión al 162.3 LUV, faculta al propietario a renunciar a los derechos que en la actuación urbanística le correspondan cuando justifique mediante informe técnico que el valor del inmueble consolidado antes de la actuación urbanística supera a los derechos, instando la indemnización en metálico. A continuación, en el apartado tercero indica que, en las actuaciones urbanizadoras que no supongan primera implantación de servicios para edificios o instalaciones preexistentes, sino mera renovación, ampliación o reestructuración de éstos, no cabrá imponer a la propiedad de los referidos edificios el pago de cuotas por los costes de urbanización de los mismos, salvo que su devengo se difiera hasta el momento de su reedificación, quedando la parcela afecta al pago del canon de urbanización, que quedará afecto registralmente, según se regula en detalle en los artículos 240 a 243 ROGTU. Por este motivo, el programa contendrá una propuesta de ordenanza reguladora del citado canon de urbanización que será aprobada junto con el programa de actuación integrada y las edificaciones preexistentes abonarán, en todo caso, los costes de urbanización correspondientes a los nuevos servicios implantados. Desde nuestro punto de vista, el legislador debió buscar una solución

menos compleja que la de la postergación de las cuotas, por los evidentes problemas de gestión económica que acarrea.

La Administración podrá imponer al urbanizador la obligación de soportar los costes de urbanización que sean objeto de aplazamiento o exoneración, en los términos de los artículos 28.3 LUV y 242 ROGTU, pero el 28.4 exceptúa esta regla en una serie de supuestos, entre los que se encuentra, en lo que aquí nos interesa, el que proceda adoptar sobre el edificio medidas de restauración de la legalidad. Este supuesto, según el 241.1.c) ROGTU, se acreditará mediante la notificación al interesado de la *incoación* del expediente de restauración de la legalidad.

De nuevo se constata que el normador ha querido dar una solución sencilla a un problema complejo, cuando este comportamiento por lo general suele provocar el agravamiento de la situación. Fijémonos que el artículo 241.1.c) ROGTU permite a la Administración incluir a un interesado dentro del ámbito de obligados al pago de los costes de urbanización –situación conflictiva, generadora de numerosos pleitos- sobre el ligero fundamento de un acuerdo de inicio de procedimiento de restauración de la legalidad.

La mera incoación de un procedimiento, ya sea el de restauración de la legalidad o cualquier otro, no implica que se tengan fehacientemente por constatados los hechos que fundamentan esa incoación, sino que, por el contrario, será sobre su tramitación de donde surja la conclusión, con pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados (art. 85.3 LRJ-PAC). En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, el procedimiento administrativo no ha sido concebido por el legislador como una carrera de obstáculos cuya superación sea requisito necesario para la adopción de la resolución final, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y acierto de aquélla dentro del más puro respeto de los derechos de los particulares<sup>551</sup>. En este caso, por tanto, pese a la literalidad del artículo 241.1.c) ROGTU, conviene que el operador jurídico actúe ante todo con sentido común y espere a la firmeza administrativa del acto por el que se acuerda, en su caso, la

---

<sup>551</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *Curso...*, II, pág. 483.



restauración de la legalidad, antes de adoptar medidas que deban ser con posterioridad revisadas.

También son posibles las actuaciones aisladas sobre las áreas semiconsolidadas<sup>552</sup>. Así, cuando en un sector existan edificaciones previamente consolidadas que por su tipo, ubicación y uso sean compatibles con la ejecución de la urbanización, el artículo 29 LUV permite que los planes de desarrollo prevean, para las parcelas vinculadas urbanísticamente a cada una de ellas, el régimen de actuaciones aisladas y su clasificación como suelo urbano. La LUV, a consecuencia de los avatares judiciales y parlamentarios antes descritos, establece este tratamiento como obligatorio cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas en uso o en condiciones de ser habitadas.

Otra referencia a las construcciones sobre las que no procede la restauración se desprende del artículo 27.3 LUV, que contempla la figura del plan especial para el supuesto de los suelos regulados sobre áreas semiconsolidadas pero que por sus características «escasamente edificados y sin obras de urbanización» su orientación urbanística «o reorientación» no sea la de su consolidación urbanística, con la aplicación del régimen de las actuaciones integradas o aisladas, sino su devolución al suelo no urbanizable<sup>553</sup>. Los requisitos previstos en este precepto son el tratarse de edificaciones cuyo derecho se encuentre ya incorporado al patrimonio de sus titulares, que estén integrados en unidades geográficas homogéneas que no dispongan de características ni servicios propios del suelo urbano, y que se trate de suelos cuya densidad residencial bruta no supere las 2 viviendas por hectárea. El artículo 238.1 ROGTU, que se encarga de desarrollarlos, en su apartado a), al referirse a las edificaciones patrimonializadas por sus propietarios, concreta la figura en «contar con las correspondientes licencias urbanísticas no provisionales o autorizaciones

---

<sup>552</sup> Es de destacar, como puntualizan IVARS BAÑULS y SOBORG GUERRA, que de la regulación de la LUV se desprende que las áreas semiconsolidadas no se identifican con una determinada clase de suelo, no constituyen una clasificación distinta a las de suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, ni marcan un determinado grado de ocupación parcial para considerarlas como tales. Concluyen que la sola presencia de una edificación consolidada es suficiente para otorgar al ámbito en que se sitúa tal denominación, en José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 278 y sig.

<sup>553</sup> Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *Los planes especiales...*, págs. 135 y sig.

sectoriales exigibles o, en su defecto, por haber prescrito las acciones para la restauración de la legalidad urbanística o para imponer sanciones”.

Por tanto, incurre en el mismo defecto al que ya se ha hecho referencia al hablar del artículo 235.2.b) ROGTU en el apartado 3.2. Carece de sentido vincular el carácter de edificación patrimonializada a que prescriba la posibilidad de imponer sanciones por infracción urbanística, porque este hecho no afecta y es independiente de que aquélla pueda ser o no demolida a través de un procedimiento de restauración de la legalidad.

Por último, el artículo 30 LUV, dentro del tratamiento de las áreas semiconsolidadas, se ocupa del supuesto específico de que se produzca un desajuste entre el aprovechamiento objetivo atribuido por el plan a la parcela en que se asiente la edificación y la edificación efectivamente materializada, cuando es superior ésta. En criterio de IVARS BAÑULS y SOBORG GUERRA, hubiera sido más coherente el legislador si se remitiera al régimen general de las disconformes con la ordenación, en lugar de definir uno particular<sup>554</sup>. En última instancia, con la proliferación de regímenes aplicables se aumentan las posibilidades de confusión en la variada casuística que la práctica urbanística genera.

Según esta regulación, se considerará a todos los efectos que el aprovechamiento de que es titular el propietario del suelo y la edificación es el que le atribuye el planeamiento. De esta manera, los deberes de costeamiento de cargas de urbanización y de cesión se calcularán sobre el mismo, de manera que el exceso de edificabilidad materializada será a efectos legales inexistente y no se tiene en cuenta a ningún efecto. Por consiguiente, si la edificación se somete a un procedimiento reparcelatorio, la parte de finca resultante correspondiente a la misma reflejará la atribución del aprovechamiento que se deriva directamente del plan, sin atender a la edificación realmente existente. Se permitirá su pervivencia, sujeta al régimen de las edificaciones disconformes con la ordenación, y se admite la realización de obras de conservación y mejora que permitan mantener la vida útil de la edificación. Sin embargo, en caso de

---

<sup>554</sup> José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 284 y sig.

reedificación se podrá materializar sólo el aprovechamiento atribuido por el plan, sin considerar el históricamente materializado.

En estas edificaciones, de acuerdo con el artículo 30.2 LUV se admitirán obras de reforma y mejora y cambios objetivos de actividad siempre que éstas no acentúen la inadecuación al planeamiento vigente, no supongan la completa reconstrucción de elementos disconformes con él, ni incrementen el valor de la edificación a los efectos indemnizatorios.

El artículo 245.2 ROGTU desarrolla el 31.2 LUV, e indica al respecto que las obras de reforma y mejora, así como los cambios objetivos de actividad, permitidos en las edificaciones consolidadas que presenten excesos de aprovechamiento sólo podrán tener como finalidad el mantenimiento, conservación o incremento de la seguridad de las instalaciones. Por el contrario, en ningún caso podrán suponer el aumento del aprovechamiento respecto del ya patrimonializado, ni la implantación de actividades o usos más lucrativos en términos de rentabilidad o valor, ni siquiera cuando éstos estuvieran previstos por el planeamiento. Aclara el propio ROGTU que la valoración de la concurrencia de todas las circunstancias se atribuye a los Ayuntamientos, y se realizará en el momento de otorgar o denegar la licencia. A tal efecto la solicitud de licencia deberá expresar el fundamento que justifica su otorgamiento.

Aun cuando en el artículo 245.3 ROGTU se encargue de explicitar el carácter de acto motivado del de concesión de la licencia, aspecto ya plasmado en el artículo 489.2 ROGTU, no puede dejar de ser objeto de una severa crítica el que se condicione el otorgamiento de una licencia a la comprobación de que no se implanten actividades o usos más lucrativos en términos de rentabilidad o valor, ni siquiera cuando éstos estuvieran previstos por el planeamiento.

Doctrina y jurisprudencia son unánimes en el sentido de resaltar la naturaleza jurídica de acto reglado del otorgamiento de las licencias, las cuales deben ser concedidas siempre que el solicitante acredite que el proyecto se adecua a la normativa vigente. La jurisprudencia ha reiterado de la Administración no puede denegar la licencia por motivos ajenos al contenido del proyecto ni

establecer condiciones o requisitos no previstos en las normas y en los demás instrumentos de ordenación<sup>555</sup>.

A esta luz resalta la reprobación que merece el artículo 245.2 ROGTU, cuando convierte en discrecional el otorgamiento de licencias en estos casos; pero la cuestión es aun más extraña si se repara en que la motivación de la denegación es que no se implanten actividades o usos más lucrativos en términos de rentabilidad o valor. Aun cuando se fundamente con seriedad la postura a adoptar por el poder público, el análisis no dejará de ser una previsión, porque la propia dinámica de la economía de mercado impide ver con nitidez las derivaciones de un proyecto empresarial en el tiempo. Debe por tanto la Administración, en la medida de lo posible, realizar a través del planeamiento un tratamiento exhaustivo de las obras y actividades permitidas en esta clase de construcciones y evitar denegar estas actividades sobre fundamentos tan difíciles de solidificar<sup>556</sup>.

#### **4.-LA PRUEBA DE LA IMPROCEDENCIA DE LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD**

Una afirmación en apariencia tan simple como la de que el régimen de este capítulo es aplicable sólo a aquellas construcciones, edificaciones e instalaciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad se encuentra a veces, a la hora de analizar el caso concreto, con no pocas dificultades, porque la realidad demuestra que probar esta condición no siempre resulta sencillo. Lógicamente, no provoca disquisiciones y nunca puede negarse este carácter cuando así ha sido reconocido por la propia Administración mediante un acto administrativo firme como culminación de un procedimiento de restauración de la legalidad o cuando a

---

<sup>555</sup> Por todos, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 355 y sig; Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, Las licencias urbanísticas en Valencia, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1262 y sig.

<sup>556</sup> Aunque de forma confusa, el artículo 245 ROGTU se basa en el régimen de las actividades que se pretenden ubicar edificios fuera de ordenación, al que se ha hecho referencia en el apartado 3.2 de este capítulo. Pero así como en este último supuesto la doctrina ha propugnado perfilar las distintas situaciones posibles a través del planeamiento, e incluso se ha aceptado por la jurisprudencia la renuncia a mayores indemnizaciones, en cambio, el 245 ROGTU vincula la autorización de la actividad, pese a estar prevista en el planeamiento, a su eventual rentabilidad.

igual conclusión se llega por una sentencia también firme al fiscalizar la actuación administrativa sobre esta materia.

Cabe también plantearla posibilidad de que el procedimiento de restauración no se refiera a toda la edificación, sino únicamente a una parte de ella, a concretas obras realizadas sobre una fracción de la ya existente. Aun cuando una mínima coherencia presuponga a ésta una mayor antigüedad, en este preciso marco no está facultada la Administración para hacer un pronunciamiento expreso sobre el resto de la construcción, porque no puede aquélla resolver sobre una cuestión no planteada y que, claramente, excede de su objeto. De toda manera, si la Administración, basada en los datos que se aportaran al expediente, una vez iniciado, constatará la irregularidad de esta parte no comprendida en un principio y optará por ampliar el ámbito de restauración, podría de oficio dictar el requerimiento de solicitud de autorización administrativa del artículo 224 LUV pero referido a los aspectos controvertidos de la edificación o toda ella, y comprobar a lo largo del nuevo procedimiento si su antigüedad es o no superior al plazo de restauración.

En otro aspecto, señalemos que según el artículo 111 LUV, han de ser los planes quienes expresen qué construcciones erigidas con anterioridad han de quedar en situación de fuera de ordenación, por manifiesta incompatibilidad en sus determinaciones. En nuestra opinión, este régimen también debe aplicarse a las edificaciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, tanto por su asimilación al menos parcial a las de fuera de ordenación como por ser la solución más lógica para una completa planificación. A modo de ejemplo, esta equiparación de ambas clases de edificios, en cuanto a la necesidad de su determinación en el planeamiento, se ve con claridad para el caso de Baleares en los artículos 1 y 3 LEFO, aunque el legislador isleño no equipara ambos regímenes en cuando a obras autorizables en ellos.

Hasta el Real Decreto 8/2011 de 1 de julio no existía norma que obligara a la Administración a pronunciarse sobre prescripción de la restauración de la legalidad de una construcción, fuera de un procedimiento de restauración de la legalidad en estricto. En la práctica se ha admitido la posibilidad de una certificación del Ayuntamiento acreditativa de que sobre el inmueble en cuestión

no consta la existencia de procedimientos de restauración de la legalidad; sin embargo, esta afirmación es, en el caso que nos ocupa, cuanto menos incompleta y, aun peor, puede inducir a error. Aun cuando la Administración sepa la fecha de terminación de un inmueble, puede desconocer posteriores obras parciales realizadas al margen de toda intervención administrativa, que son precisamente aquéllas que pueden generar en el futuro una eventual restauración y, además, es importante recalcar que la no constancia de expedientes de restauración de la legalidad sobre un inmueble no es equivalente a afirmar que éstos no procedan, porque no puede desprejiciarse su incoación posterior, ya sea *motu proprio* por la Administración o por iniciativa de terceros a través de los diversos mecanismos previstos en la legislación.

De la misma manera, ha de descartarse de plano que se declare la imposibilidad de restauración a través de un mero informe municipal. La legislación estatal reconoce el derecho a la obtención de informes urbanísticos en los artículos 4.d), 6.b) y 19.4 LS/08, y la autonómica en 6.4 LUV, 550, 558 a 565 ROGTU, pero ello no implica que puedan por sí mismos sustituir a los actos de la Administración, en orden a provocar efectos jurídicos; éstos han de ser dictados siguiendo el procedimiento legalmente establecido, como se desprende de los artículos 56 y 57 LRJ-PAC.

En el concreto caso del artículo 19.4 LS/08, por el que se faculta a los notarios a solicitar de la Administración competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de la situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas las fincas, es lógico considerar que el carácter de fuera de ordenación de una construcción es uno de estos datos que deben constar<sup>557</sup> y de igual forma, creemos, debe tratarse el de la improcedencia de la restauración. Ésta, en nuestra opinión, en los edificios creados de forma irregular únicamente se puede declarar sin atisbo de dudas cuando así conste a través de una declaración expresa del órgano competente. A ella se debe llegar siempre a través del contraste de pareceres en el procedimiento correspondiente y en caso contrario nunca se puede certificar este carácter.

---

<sup>557</sup> De esta opinión, Jesús GONZALEZ PÉREZ en *Comentarios...*, I, pág. 905.

Por tanto, no cabe reclamar una certificación expresa acreditativa de la improcedencia de la restauración sobre un concreto inmueble que no venga respaldada en un procedimiento anterior, porque con independencia de que se considere *a priori* y sin género de dudas que efectivamente lo sea, esta condición ha de constar en previo documento administrativo, como se desprende no ya en este supuesto concreto sino con carácter general de los artículos 204 a 207 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, así como del artículo 2.e) del Real Decreto 1174/1987 de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>558</sup>, según el cual la facultad certificante tiene siempre por apoyo un documento o expediente que obra en la dependencia, dando fe de su existencia y contenido. Si el documento no existe, falta la fundamentación de la fe pública del secretario y no cabe la certificación<sup>559</sup>.

En esta línea, FUERTES LÓPEZ menciona que para la inscripción registral se están requiriendo a los Ayuntamientos que informen sobre la fecha de conclusión de las obras, pero éstos sólo pueden y deben certificar sobre datos jurídicos que conozcan, si existió licencia en su momento, si se solicitó acta de ocupación o cédula de habitabilidad, o si existe o no procedimiento disciplinario, pero en modo alguno pueden certificar la fecha de conclusión de la edificación, si no les consta<sup>560</sup>. De la misma manera, la Resolución de la DGRN de 17 de febrero de 2005, no consideró bastante para la inscripción por la vía del artículo 52 RHU la certificación municipal de que el solicitante era propietario de una vivienda no sometida a expediente de disciplina urbanística<sup>561</sup>.

---

<sup>558</sup> En la actualidad, funcionarios con habilitación de carácter estatal, según disponen las Disposiciones Adicional segunda y Transitoria séptima de la Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>559</sup> Por EC (Redacción), *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, 1995, 2ª ed, págs. 1170 y sig. En el mismo sentido, la STS de 12 de febrero de 1980.

<sup>560</sup> Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en *Manual de urbanismo*, pág. 823.

<sup>561</sup> Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...*, pág. 65.

Por consiguiente, como modo de evitar esta situación, no puede más que alabarse el nuevo artículo 20.4.b) LS/08, proveniente del Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, que viene a desplazar a los artículos 52 y 54 RHU y que de hecho obliga a la Administración a una declaración expresa de que sobre un inmueble en concreto o una parte de este, y en general sobre todo el campo de intervención administrativa a que se refieren los artículos 191 y 225 LUV, no procede la restauración de la legalidad.

El nuevo precepto indica que para la inscripción de la construcción, edificación o instalación sobre la que no cabe la restauración de la legalidad, junto con otra documentación, “será preciso aportar el *acto administrativo* mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido”. No debe equipararse la solicitud que dé lugar a este acto con una denuncia a la Administración, porque quien presenta ésta parte de la base de la posibilidad de existencia de una infracción a perseguir, como se desprende del artículo 11.1.d) RPS, que la define como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa.

Por tanto, se comprueba que el nuevo artículo 20.4 LS/08 trata de discernir *desde la Administración* aquello que intentaba contestar los artículos 52 y 54 RHU *desde el Registro de la Propiedad*. En última instancia, permítase la expresión, se *administrativiza* la inscripción de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, cuestión sobre la que se volverá en el apartado 5.6 de este capítulo<sup>562</sup>.

---

<sup>562</sup> Esta idea ya era avanzada por el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 julio, que en su artículo 102.6, asimila al régimen de fuera de ordenación las construcciones y las instalaciones a las cuales no se puedan aplicar las medidas de restauración y que no se ajusten al planeamiento, y en el artículo 196.2.f) admite la inscripción en el Registro de la Propiedad de la resolución –es decir, del acto administrativo– que, para fincas hipotecarias determinadas, constate que quedan fuera de ordenación.

No obstante, no contempla el acto *como de carácter necesario*, para la inscripción de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, a contrario de lo previsto en el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio.



## 5-DIVERSOS ASPECTOS CONCRETOS RELATIVOS A LAS CONSTRUCCIONES SOBRE LAS QUE NO PROCEDE LA RESTAURACIÓN

### 5.1-Obras permitidas y prohibidas

La Sección 3ª, Capítulo V, Título II del Libro II del ROGTU, relativa a la protección y restauración de la legalidad urbanística, se cierra con el artículo 533 ROGTU, sobre el régimen de las edificaciones una vez transcurrido el plazo para ejercer estas potestades. Indica que el mero transcurso del plazo de cuatro años del artículo 224.1 LUV no conllevará la legalización de las obras y construcciones ejecutadas sin cumplir con la legalidad y, en consecuencia, mientras persista la vulneración del ordenación jurídico no podrán llevarse a cabo obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido<sup>563</sup>. Ello no obstante, con la finalidad de reducir el impacto negativo de esas construcciones y edificaciones, podrá ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno.

En este último extremo no nos detendremos, porque no deja de ser un mero recordatorio de los deberes de conservación y rehabilitación previstos con carácter general para todos los inmuebles en los artículos 206 y siguientes de la LUV, así como concordantes del ROGTU. El único sentido de la inserción de esta referencia expresa dentro del texto del 533 ROGTU no puede ser otra que la de zanjar toda posible duda sobre su aplicabilidad en este supuesto, es decir, aclarar que este

---

<sup>563</sup> La expresión “mientras persista la vulneración del ordenación jurídico” parece entroncar con una doctrina jurisprudencial de la que es ejemplo, entre otras, la sentencia número 197 del TSJ de Canarias de 26 de octubre de 1997, sede de Santa Cruz de Tenerife, Sección 2ª, que señala: “...nos reiteramos en nuestro criterio de que una edificación que no se ajusta a la legalidad urbanística no puede obtener nuevas licencias en tanto no legalice lo ilegalmente construido”. Esta sentencia se extrae del texto de una serie de dictámenes correlativos del Consejo Consultivo de Canarias, en concreto de 240 a 247 de 29 de marzo de 2009, donde ante la anulación de la licencia de obra de ampliación de una galería comercial concedida por silencio, se procede por extensión a revisar de oficio las licencias de actividad concedidas en ese lugar (ropa, perfumería, banca, etc...).

Sin embargo el supuesto de hecho en que se basa la sentencia del TSJ de Canarias, según se desprende de los dictámenes, es un supuesto distinto donde –resaltamos el dato– no se ha producido en ningún momento una prescripción del ejercicio de acciones de restauración de la legalidad, sino que, en este caso, como por desgracia suele ocurrir con relativa frecuencia, los pleitos generados por una decisión administrativa hacen saltar por los aires la situación años después de planteado el asunto. Entonces se obligó al Ayuntamiento a revisar de oficio una serie de licencias ambientales concedidas sobre obras que habían sido declaradas ilegales por sentencia judicial, pero –de nuevo, reiteramos, al contrario de la materia que nos ocupa en este capítulo– no se produjo una prescripción del ejercicio de acciones de restauración de la legalidad.

peculiar régimen no supone un obstáculo a la exigencia a estos deberes, materializables a través de órdenes de ejecución emitidas por la Administración<sup>564</sup>.

El artículo 533 ROGTU proviene del artículo 20 del borrador del nunca tramitado Proyecto de Ley de disciplina urbanística de 2000, cuyas posteriores redacciones son de un contenido prácticamente similar, hasta el artículo 22 del Anteproyecto de julio de 2003. Sólo se aprecia la sustitución en el inciso final del borrador de “seguridad, salubridad e higiene de su entorno” por “seguridad, salubridad y el ornato o paisaje de su entorno” en el ROGTU. Evidentemente, el cambio tiene por objeto resaltar el sometimiento de esta clase de edificaciones a la normativa autonómica de protección del paisaje, de la que destacan el Título II de la LOTPP y el Decreto 120/2006 de 11 de agosto del Consell, por el que se aprueba del Reglamento de paisaje de la Comunidad Valenciana<sup>565</sup>

---

<sup>564</sup> Sobre las órdenes de ejecución en general, entre otros, José Vicente FERRANDO CORELL, *Órdenes de ejecución y ruina en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas*, en *Manual de urbanismo*, págs. 695 y sig; Ricardo SANTOS DIEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, págs. 850 y sig.

En la Comunidad Valenciana, Francisco BLANCH CLAVERO y Luciano PAREJO ALFONSO, *Derecho urbanístico valenciano*, págs. 518 y sig.; José Luis LORENTE TALLADA y Fernando ROMERO SAURA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 503 y sig; Marcos SÁNCHEZ ADSUAR, *Las órdenes de ejecución: régimen jurídico: especial referencia a la legislación en la Comunidad Valenciana*, Revista General Informática de Derecho, núm. 3, 2003.

Bajo ciertas condiciones, el incumplimiento de la orden de ejecución puede derivar en la inclusión del edificio en el régimen de edificación o rehabilitación forzosa, como puede verse con carácter general en Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La rehabilitación urbanística*, 1998, págs. 109 y sig.

En la Comunidad Valenciana, sobre este Registro y en base de los artículos 216-218 LUV y 494-497 ROGTU, Gerardo ROGER FERNÁNDEZ, *El deber de edificar y rehabilitar. El régimen de ejecución forzosa*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1211 y sig; con la normativa anterior a la LUV, Francisco BLANCH CLAVERO y Luciano PAREJO ALFONSO, *Derecho urbanístico valenciano*, págs. 509 y sig.; Manuel LATORRE HERNÁNDEZ-Begoña PLA TORMO, *El Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar: su regulación en la normativa urbanística valenciana en relación con el nuevo TRLS 2/08*, RDUMA, núm. 257, 2010, págs. 17 y sig; José Luis LORENTE TALLADA y Fernando ROMERO SAURA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 529 y sig. Con mayor amplitud y extensión, Salvador ALEMANY CLIMENT, *El Registro municipal de solares y edificios a rehabilitar en la Comunidad Valenciana*, 2005.

Véase también el informe especial a las Cortes Valencianas del Síndic de Greuges de octubre de 2005, sobre la situación en la Comunidad Valenciana de los instrumentos destinados a garantizar el cumplimiento de los deberes de edificación y conservación de inmuebles.

<sup>565</sup> Sobre el paisaje, en general, véase Jorge HERVÁS MAS, *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, 2009, donde realiza una comparación de las distintas normas autonómicas, entre ellas la de la Comunidad Valenciana, en las págs. 85 y sig.

Para este autor, junto a la catalana y la gallega, la Comunidad Valenciana ha sido la que con su normativa ha afrontado la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de forma mucho más

Más atrás se ha comentado que sobre aquellas construcciones donde no procede la restauración de la legalidad los tribunales han aplicado el régimen de fuera de ordenación en defecto de una normativa específica, pero que el momento actual sí existe una regulación propia; en la Comunidad Valenciana no hay una asimilación expresa entre ambos regímenes, como podemos encontrar, a título de ejemplo, en el artículo 102 del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005 de 26 de julio.

Aún así, esta nueva situación no debe llevarnos a confusión y conducirnos a creer que a partir de la aprobación del ROGTU nos encontramos ante unas previsiones por completo separadas entre las de las construcciones consideradas en régimen de fuera de ordenación y las de aquéllas en que se declara que no procede la restauración. Una somera disección del artículo 533 ROGTU nos lleva a confirmar que son prácticamente en su totalidad dos regímenes equiparables, en tanto el ROGTU se ha limitado a recoger el tratamiento tradicional del de

---

ambiciosa y decidida. En su opinión, el Decreto 120/2006 de 11 de agosto es una norma ciertamente original y sin parangón en el resto de la legislación tanto del Estado como del resto de autonomías. De esta manera, y sin perjuicio de las importantes innovaciones en cuanto a la concreción de conceptos básicos y metodologías relativas al paisaje, resulta de especial y significativo interés la incorporación de la dimensión cultural y ambiental del paisaje en cualquiera de las políticas públicas y la participación efectiva y real del ciudadano en su protección.

También, Juan BARREDA BARBERÁ, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, págs. 222 y sig; Fernando CANALES PINACHO, *La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable*, *Práctica urbanística*, 2010, núm. 89, págs. 61 y sig.

En relación a la normativa valenciana sobre paisaje, además del completo tratamiento en la monografía citada de HERVÁS VERCHER, el artículo de Javier GIEURE LE CARESSANT, *El paisaje en su versión jurídica urbanística (aspectos prácticos). Estudio especial de la Comunidad Autónoma Valenciana*, EC, 2007, núm. 9, págs. 1474 y sig.

Véase también Eduardo COSTA CASTELLÀ, *Aspectos prácticos de la ordenación del territorio*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana...*, págs. 197 y sig, sobre la incidencia en el paisaje de las normas de aplicación directa de la normativa valenciana.

En particular, sobre la LOTPP, la monografía de Estefanía MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *La protección del medio natural en la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana*, 2007. Además, María Teresa CANTÓ LÓPEZ, *Los planes urbanísticos como instrumentos al servicio de la ordenación del territorio y la sostenibilidad: a propósito de la gestión territorial en la legislación valenciana*, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2009, núm. 16, págs. 253 y sig; César HERRERO POMBO, *Las cuotas de sostenibilidad en la legislación valenciana*, EC, 2008, núm. 13, págs. 2290 y sig; Francisco HURTADO ORTS, *Las cuotas de sostenibilidad en la Ley 4/2004 de 30 de junio de la Generalitat de ordenación del territorio y protección del paisaje*, RUE, 2006, núm. 13, págs. 15 y sig; Manuel LATORRE HERNÁNDEZ, *Incidencia urbanística de la nueva Ley valenciana 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*, EC, 2005, núm. 3, págs. 391 y sig.; Jesús QUESADA POLO, *La Ley de ordenación del territorio y protección del paisaje: aspectos generales e instrumentos de ordenación territorial*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs.83 y sig.

fuera de ordenación<sup>566</sup>; no obstante, vamos a resaltar algunos matices que en la práctica distinguen a ambos.

Por una parte, el artículo 533 ROGTU manifiesta que el transcurso del plazo no conllevará la legalización de las obras y construcciones ejecutadas sin cumplir con la legalidad, en la línea jurisprudencial reflejada en estas páginas a través de la STS de 6 de octubre de 1992; de otra, recordemos que para los edificios situados fuera de ordenación el artículo 111.1 LUV sólo contempla las obras de mera conservación, es decir, dice qué obras permite, mientras que el 533 ROGTU no señala las que consiente sino las que rechaza. Ambas regulaciones, por tanto, no dejan de ser dos lados de la misma moneda, ya que tanto da permitir únicamente las obras de mera conservación como vetar todas las que impliquen reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido. Sí es importante discernir que a los edificios en que no procede la restauración de la legalidad en principio no es aplicable la previsión del 111.3 LUV que permite a los planes establecer un régimen transitorio reservado a los edificios fuera de ordenación, aun cuando de la misma manera que el planificador puede legalizar una concreta actuación, puede contemplar en algún supuesto concreto medidas de este tipo.

A lo largo de los años doctrina y jurisprudencia han tratado de definir los conceptos de obras de conservación y consolidación. Como escribe CASTRO TRONCOSO, se plantea en los sucesivos casos un problema de interpretación que ha de ser resuelto por la Administración –y, en última instancia, por los tribunales, añadiríamos- acotando el ámbito de las primeras como de reparación exigidas por el ornato, higiene y conservación del inmueble que no suponen un aumento de valor expropiatorio, porque en su opinión la indefinición del legislador –más bien diríamos su carácter demasiado genérico- es deliberada y acertada pues en otro caso debía de haber previsto una casuística totalmente inabarcable que seguramente habría traído más problemas que ventajas<sup>567</sup>. Aun más cuando en ocasiones, como en la ya lejana STS de 17 de enero de 1961,

---

<sup>566</sup> De esta idea, Juan José Díez Sánchez, *La protección de la legalidad urbanística en Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 1519; Antonio Cano Murcia, *Urbanismo menor...*, pág. 598.

<sup>567</sup> José Luis Castro Troncoso, *Licencias y autorizaciones en precario...*, págs. 67 y sig.

directamente, en orden a introducir cierta racionalidad en el caso concreto enjuiciado, se propugne huir de interpretaciones puramente gramaticales:

“...el concepto de obra de reparación...no debe aplicarse con apreciaciones gramaticales excesivamente útiles, de manera que, cuando se repara el destrozo causado por la lluvias en la techumbre de un edificio, éste, no cabe duda, que en algo se reconstruye, en algo se consolida y hasta en algo gana en ornato, se llegue a la conclusión absurda de que nunca serían posibles en la práctica las obras de reparación que aquella legislación permite, pues de aquel concepto de reparación, el simple buen sentido no permite excluir el restablecimiento de una techumbre derrumbada por las aguas”

CARBALLEIRA RIVERA, en la misma idea, entiende que la definición no es tarea fácil ya que gira en torno a conceptos jurídicos indeterminados, pero que aun así la jurisprudencia ha tratado de perfilar, siquiera mínimamente y apelando al sentido común, la línea divisoria entre obras de conservación y consolidación, atendiendo a un juicio de razonabilidad más que al purismo jurídico. Habrá que estarse en inicio a la finalidad misma de la institución, que no es otra que regular una situación provisional en la que deben conciliarse los diferentes intereses concitados sin que ello haya de entenderse como una prolongación irrazonable en el tiempo ni como una condena en tanto se dé su existencia. Respecto a las de consolidación, entiende que son las que inciden en los elementos fundamentales y estructurales del inmueble y por tanto su estado de vida, mientras que las obras de conservación sólo tienen por finalidad adaptar el local a las necesidades actuales del ocupante, implicando ello limitadas reformas interiores, como se dice en la STS de 24 de marzo de 1997, Sección 5ª, en la que se admitieron reformas en una heladería ubicada dentro de edificio declarado fuera de ordenación.

No obstante, y con esto matizamos lo indicado más arriba sobre la igualdad de regímenes en el Derecho valenciano entre obras permitidas en los edificios fuera de ordenación y los que no procede la restauración, aun cuando el artículo 533 ROGTU transcribe la regulación de los edificios fuera de ordenación, los propietarios de éstos han venido favoreciéndose a lo largo de los años de unos pronunciamientos judiciales por lo común receptivos a sus aspiraciones, un poco a manera de compensación por haber sido previamente perjudicados por la

veleidosa lotería del planeamiento, pero esta práctica jurisprudencial no se ha extendido al infractor urbanístico, como se encargan de recordar las antes citadas STS de 15 de febrero de 1999 y de 29 de junio de 2001.

Siguiendo esta línea, la autora citada mantiene que de entrada la aplicación de los efectos del régimen de fuera de ordenación es inseparable de un juicio previo de legalidad, de manera que la decisión municipal no puede ser la misma en todo caso y ha de ser mucho más flexible cuando se trate de un edificio fuera de ordenación por cambio de planeamiento que cuando se trate de un edificio ilegal. De hecho en este último supuesto sólo asisten al propietario las facultades inherentes al mantenimiento de la situación creada sin que pueda argumentarse el régimen jurídico de fuera de ordenación para proceder a la realización de las obras allí permitidas, mientras que en aquél las facultades dominicales reconocidas son plenas y requieren de un tratamiento especial habida cuenta que su restricción sólo puede hacerse de forma motivada y cuando el interés general así lo exija<sup>568</sup>.

Por tanto, y siempre con estricta sujeción a las pautas legales enunciadas, puede hablarse de una cierta *tolerancia* (es la expresión usada en la STS de 29 de junio de 2001, Sección 5ª, recurso 8357/1996, antes citada) en los edificios fuera de ordenación por cambio de ésta y por el contrario cierto *desdén* en los construidos en contra del planeamiento, donde no se extrapolan estos criterios jurisprudenciales. A sus últimas consecuencias se ha llevado esta distinción en Baleares por el artículo 2 LEFO, redactado por Ley 6/1997 de 8 de julio, que directamente prohíbe toda clase de obras en los edificios en los que no procede la restauración de la legalidad, al contrario de aquéllos que sí estaban adaptados al planeamiento en el momento de su construcción<sup>569</sup>.

---

<sup>568</sup> María Teresa CARBALLEIRA RIVERA, *Edificios fuera de ordenación...*, págs. 35 y sig. Sobre esta distinción, Rafael ARIÑO SÁNCHEZ, *Edificios fuera de ordenación...*, págs. 27 y sig.; Jaume MUNAR FULLANA, *Edificios e instalaciones fuera de ordenación...*, págs 32 y sig; Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen...*, págs. 129 y sig.; Jordi ABEL FABRÉ, *Ley de suelo...*, I, págs. 309 y sig, págs. 602 y sig.

<sup>569</sup> Esta doctrina se encuentra sistematizada con claridad en la sentencia del TSJ de les Illes Balears de 26 de febrero de 2009, recurso 403/2005:

“Pues bien, con el punto de partida de que el plan no puede clasificar como suelo urbano sino aquél que efectivamente lo sea en el momento en que se formule el plan, debe igualmente precisarse que cuando se da la circunstancia de que los servicios o la consolidación por la edificación que tuvieran que servir de base para la clasificación del suelo como urbano fueran

De toda manera, a veces no será fácil distinguir ambos supuestos. Ante construcciones antiguas, en más ocasiones de las que se piensa, es difícil discernir cuándo estamos ante una irregularidad inicial o sobrevenida. Cualquier persona que ha rastreado los archivos administrativos sabe que puede llegar a ser bastante arduo localizar documentos de cierta antigüedad, a veces incluso a pesar de su tratamiento informatizado, de manera que encontrar el título habilitante de una edificación, o incluso la normativa que le era aplicable, cuando ya han pasado no demasiadas décadas, acaba deviniendo una tarea en extremo dificultosa.

Otra de las dudas relativas al régimen de fuera de ordenación trasladable al de las edificaciones sobre las que no procede la restauración es si ambas situaciones afectan al edificio en su totalidad o sólo a alguna de sus partes aisladamente considerada. La jurisprudencia es clara al decantarse por la primera de las opciones, como en la STS de 28 de noviembre de 1997, Sección 5ª, recurso 2241/1992 o la STS de 29 de abril de 2002, Sección 5ª, recurso 4065/1998:

“la ley no permite distinguir entre las distintas zonas de un inmueble, sino que es preciso considerar si en su conjunto se encuentra fuera de ordenación, ni existe base alguna para afirmar que una estación de servicio las limitaciones impuestas por el artículo 60 de la Ley del Suelo hayan de referirse al edificio con exclusión de las instalaciones situadas en el exterior, ni tampoco para excluir la aplicación de ese precepto a determinadas obras, por el hecho de que, como las relativas a las derivadas de los nuevos tanques para almacén de combustibles, sean subterráneas”

No obstante, en buena lógica, se ha matizado este criterio en aquellos casos donde el ilícito se refiere a un aspecto muy concreto de una propiedad horizontal, como en la STS de 4 de junio de 1998, Sección 5ª, recurso 6272/1992, cuando –sin llegar a discutirse esta cuestión en la fundamentación– se validó una resolución del Ayuntamiento de Bilbao que consideraba fuera de ordenación únicamente la octava planta del edificio, para la que había transcurrido el plazo de restauración

---

servicios o consolidación ilegales, entonces procede, ante todo, que la Administración lleve a cabo el restablecimiento del orden jurídico conculcado, es decir, la desaparición de los servicios o de la edificación; y si por el transcurso del tiempo –artículo 73 de la Ley de la Comunidad Autónoma 10/90– ya no fuera posible imponer medidas de restauración, ciertamente, el plan debe aceptar la clasificación como suelo urbano pero, tampoco se olvide, el plan debe entonces igualmente declarar tales servicios y edificaciones fuera de ordenación y, desde luego, no cabrá ya obra cualquiera en los edificios existentes y, menos aún, la construcción de nuevos edificios –artículo 2 de la Ley de la Comunidad Autónoma 8/88”

de la legalidad, ciertamente con el fin de evitar el absurdo de que los propietarios del resto de las viviendas –en situación legal- vieran limitados sus derechos por la actuación de un vecino.

A continuación, hagamos hincapié en distinguir la situación de las innumerables construcciones carentes de todo título habilitante que han ido apareciendo a lo largo de los años en suelo urbanizable común, ante la pasividad administrativa y la de la vivienda aislada y familiar en suelo no urbanizable común, cuya regulación aparece en los artículos 21 LSNU y el 450 ROGTU, que la describen como aquella que está localizada en una única parcela con acceso independiente, donde para evitar que den lugar a núcleos de población –vetados en el artículo 21.2.f) LSNU- no se permite la agrupación de las mismas en una parcela, aun cuando lo sean bajo la forma de la propiedad horizontal, ordinaria o tumbada, o se trate de una copropiedad con adscripción de uso. Se ha hablado en el apartado 7.2 del capítulo III de la prevención con que el legislador contempla estas figuras en cuanto a su acceso al Registro de la Propiedad; en la parte que ahora nos interesa, resaltemos el párrafo tercero del 450 ROGTU que sin ampliación de la superficie, en las viviendas legalmente consolidadas en suelo no urbanizables se podrán realizar las obras de reparación o reforma que exija su conservación o disfrute.

Comprobamos por tanto que el abanico de obras permitidas para esta clase de viviendas es mayor que las contempladas en el artículo 533 ROGTU, ya que en aquellas sí se admite de forma expresa la reforma. Late por tanto la duda de si, al hablar de “viviendas legalmente consolidadas” el 450 ROGTU engloba a aquellas ilegales sobre las que ya no procede la restauración de la legalidad o si por el contrario sólo contempla las construidas conforme a la ordenación.

La expresión “legalmente consolidadas” es en este caso cuanto menos poco afortunada e induce a confusión, porque una obra sobre la que no procede la restauración está tan –o tan poco- consolidada como la realizada conforme a la legalidad, porque pensemos que aquella está *legalmente* consolidada no conforme al planeamiento pero sí a los artículos 224 LUV y 553 ROTU, que han limitado el plazo de reacción frente a los ilícitos urbanísticos; no obstante, equiparar ambos regímenes en el supuesto del párrafo tercero del artículo 450 ROGTU no parece



ser el propósito del legislador. En primer lugar, se provocaría el absurdo de que se permitieran obras de más envergadura en las viviendas construidas de forma irregular sobre suelo no urbanizable que en las ilícitas de otra clase de suelo. Además, por lógica cuando el artículo 450 habla de *legalidad* de la obra se refiere a aquéllas que se han construido conforme a la ley porque, recordemos, la jurisprudencia se ha encargado de recalcar que la caducidad de las facultades de reacción únicamente supone la imposibilidad de poderlas ejercitar, mas no la legalización de las obras.

En cambio, por último, sí debemos entender que existe un tratamiento al menos parcialmente distinto a todo lo anterior respecto los edificios consolidados en áreas semiconsolidadas, donde el 30.2 LUV permite las obras de reforma y mejora, así como cambios objetivos de actividad, siempre que éstas no acentúen la inadecuación al planeamiento vigente, no supongan la completa reconstrucción de elementos disconformes con él, ni incrementen el valor de la edificación a los efectos indemnizatorios.

La principal diferencia respecto al –llamémosle- régimen general radica en la posibilidad de obras de reforma y mejora, así como en la aceptación pacífica de los cambios objetivos de actividad, si bien dentro de los límites generales que en los supuestos de fuera de ordenación tratan de impedir una mayor indemnización con posterioridad. Podría ser objeto de disputa delimitar, sobre el inmueble en cuestión, cuándo va a comenzar a aplicarse este distinto tratamiento. La respuesta debe ser, creemos, en cumplimiento del 235.1 ROGTU en el momento en que la superficie de terreno del área semiconsolidada se integra, a través del instrumento correspondiente, en un sector, unidad de ejecución o área reparcelable.

## **5.2-Posibilidad de obtención de licencia de ocupación**

### ***5.2.1-La licencia de primera ocupación y la cédula de habitabilidad***

La LOE indica en su artículo 5 que la construcción de edificios, la realización de obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes de conformidad a la

normativa aplicable. Su artículo 3.1.c) señala los requisitos básicos de la edificación relativos a la habitabilidad (higiene, salud y protección del medio ambiente, protección contra el ruido, ahorro de energía y aislamiento térmico y otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio), es decir, exige una serie de circunstancias constructivas que permitan la residencia o el trabajo de las personas dentro de los edificios en condiciones de calidad de vida. El apartado segundo del mismo artículo se remite para el cumplimiento de estos aspectos al CTE.

Las autorizaciones administrativas en el momento de la aprobación de la LOE y desde años atrás eran, en esencia, en la parte que aquí nos interesa, la licencia de primera ocupación y la cédula de habitabilidad, de las que se va a hacer a continuación una sucinta referencia. El apartado primero del artículo 21 RSCL somete a previa licencia la primera ocupación de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, al igual que el décimo del artículo 1 del RDU. Especifica también el 21.2.d) RSCL que la Corporación ha de examinar si el edificio se destina a determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad.

Así como la licencia de obras va referida a la adecuación de lo proyectado al planeamiento, la de primera ocupación, también de competencia municipal, tiene por objeto controlar la adecuación de lo construido y lo proyectado, según reiteradas sentencias de las que son ejemplo la STS de 8 de mayo de 2002, Sección 5ª, recurso 4306/1998, la sentencia número 645/2008 de 27 de octubre del TSJ de Andalucía de sede de Granada, Sección 2ª, recurso 1101/2001, la del mismo TSJ y Sección de 7 de octubre de 2002, recurso 919/1997, o en palabras de la STS de 8 de noviembre de 2003, Sección 5ª, recurso 7643/2000:

“La jurisprudencia ha destacado la relación que existe entre la licencia de primera ocupación y la licencia de obras, de tal modo que ni puede la Administración aprovechar aquélla para la revisión de ésta, imponiendo limitaciones o condiciones no exigidas al concederse la licencia de obras, ni el administrado apartarse en la ejecución de la construcción de los términos en que la licencia de obras fue concedida, para defender, cuando la licencia de primera

ocupación fuera denegada por esta desviación, que los usos a que la construcción iba destinarse se ajustaban al planeamiento”

Por este motivo, en estos y otros pronunciamientos, con razón los tribunales han sido unánimes –que nos conste– en el sentido de denegar la licencia de primera ocupación en edificaciones si existen en los mismos obras ilegales sobre las que procede la restauración de la legalidad urbanística y se está dentro del plazo para que la Administración ejercite esta potestad. La STS de 1 de febrero de 2006, Sección 5ª, recurso 8345/2002 admite que se controle no sólo la edificación realizada sino también el resto de condiciones marcadas en la licencia, en ese caso en concreto, no cumplir la de llevar a cabo una transferencia de aprovechamiento urbanístico; otra STS anterior, de 20 de enero de 1999, Sección 5ª, recurso 7806/1994, recalcó que dejando a salvo la especialidad del artículo 22.3 RSCL<sup>570</sup>, no es cierto que la licencia de obras autorice un uso, sino que se limita a remover los obstáculos que impiden la construcción de un edificio conforme a un proyecto

---

<sup>570</sup> Según el artículo 22.3 RSCL, cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuese procedente. Véase al respecto los comentarios al precepto en Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, en *Las licencias urbanísticas y de actividad. Relaciones entre ambas. Otros tipos de autorizaciones necesarias. Tramitación conjunta o separadas de estas autorizaciones*, EC, 2006, núm. 5, págs. 836 y sig; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 370 y sig; Antonio CANO MURCIA, *Manual de licencias de apertura...*; Francisco LLISSET BORRELL-José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de servicios de las Corporaciones locales*, págs. 200 y sig.

Esta regla ha pasado, aun con matices, a las distintas autonomías, como en la normativa valenciana, que contempla la posibilidad de una resolución única para obra y actividad en los artículos 28 LOFCE, 474 y 486.6.3ª ROGTU.

El artículo 28.2 LOFCE marca la novedad de que en los edificios cuyo uso principal sea el de vivienda y que complementariamente incluyan garajes y siempre y cuando éstos *estén vinculados exclusivamente en sus respectivas viviendas o sirvan a los propietarios o arrendatarios de éstas o de los locales del propio edificio*, la licencia municipal de edificación llevará implícita la concesión de la licencia de actividad de los garajes, y no será de aplicación en estos casos el procedimiento administrativo regulado por la legislación específica de actividades clasificadas. El Ayuntamiento debe comprobar que el proyecto cumple con la normativa aplicable a los garajes, así como la adecuación al citado proyecto de la obra realizada, a los efectos pertinentes de la posterior expedición de la licencia de ocupación.

En los supuestos de edificios *cuyo uso principal sea el de vivienda y que complementariamente incluyan garajes (es decir, sin la nota de exclusividad del artículo 28.2 LOFCE)*, la licencia municipal de edificación llevará implícita la concesión de licencia de actividad de los garajes, y no será de aplicación en estos casos el procedimiento administrativo regulado por la legislación específica de actividades clasificadas, debiendo comprobar el Ayuntamiento que el proyecto cumple con la normativa aplicable a los garajes, así como la adecuación al citado proyecto de la obra realizada, a los efectos pertinentes de la posterior expedición de la licencia de ocupación.

Sobre el tratamiento de la cuestión en el Derecho valenciano, Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ-Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento...* págs. 63 y sig, págs. 81 y sig.; Edilberto José NARBÓN LAÍNEZ, *Las actividades calificadas*, págs. 31 y sig.

determinado, pero en nada se refiere al uso a que el edificio se destina, sobre el cual decidirá más adelante la licencia de primera ocupación<sup>571</sup>.

A diferencia de la licencia de primera ocupación, la cédula de habitabilidad era competencia autonómica, aun cuando se delegara en los municipios su otorgamiento a través de la Disposición Adicional quinta de la Ley 7/1989 de 20 de octubre de tasas de la Generalitat y después por la Disposición Adicional primera del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2005 de 25 de febrero. Era –y es, todavía, en otras Comunidades Autónomas– un mecanismo de comprobación del cumplimiento de la normativa sobre las condiciones higiénicas de las viviendas, regulación en su momento dictada por la Orden del Ministerio de Gobernación de 16 de marzo de 1937, y la posterior de 29 de febrero de 1944 donde se detallaban técnicamente las mínimas que éstas habían de reunir<sup>572</sup>.

---

<sup>571</sup> Sobre este mismo planteamiento, la Comissió Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, en el dictamen 268/2006 de 27 de julio, informó favorablemente la revisión de oficio de la licencia de primera ocupación otorgada erróneamente a un local de negocio: “...per tal de poder ocupar un local de negoci com a habitatge, cal sol·licitar una llicència de canvi d’ús, aportar un certificat de final d’obra i, amb les inspeccions tècniques oportunes, obtenir la llicència de primera ocupació”.

Sobre esta figura, en extenso, Antonio CANO MURCIA, *Las licencias de primera utilización u ocupación de edificios*, 2ª edición, 1997, págs. 65 y sig; Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor...*, págs. 17 y sig, donde se da una visión de conjunto de la normativa autonómica generada sobre esta figura; Francisco A. CHOLBI CACHÁ y Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento...*, págs. 247 y sig; Fernando GARCÍA RUBIO, *La excesiva burocracia administrativa en el control de la edificación; el caso de las licencias de primera ocupación y las cédulas de habitabilidad en Problemas actuales del Derecho urbanístico*, 2007, págs 273 y sig; José Manuel GÓMEZ OVIEDO, *La cédula de habitabilidad*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, págs. 1455 y sig.

Desde un punto de vista civil, Ángel CARRASCO PERERA, Encarna CORDERO LOBATO y Carmen GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y la vivienda*, 5ª ed, 2005, págs. 217 y sig.

Puede comprobarse en la actualidad una tendencia en las distintas legislaciones autonómicas a unificar licencia de primera ocupación y cédula de habitabilidad en una única figura, como en el Decreto 147/2000 de 29 de junio de la Junta de Castilla y León y en la Ley 18/2007 de 28 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña del derecho a la vivienda, que literalmente habla de evitar la duplicidad que ha obligado a los particulares a un absurdo peregrinaje entre administraciones para cumplir todos los requisitos antes de poder ocupar una vivienda. Para una comparación entre las distintas legislaciones autonómicas sobre desaparición de la cédula de habitabilidad y unificación de instrumentos de intervención, José Manuel GÓMEZ OVIEDO, *La cédula de habitabilidad*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, págs. 1460 y sig. Sobre esta figura, en extenso, Antonio CANO MURCIA, *Las licencias de primera utilización...*, págs. 90 y sig.

<sup>572</sup> Sobre la intervención administrativa en vivienda, José MUÑOZ CASTILLO, *El Derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, 2000, Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *La ordenación específica de vivienda: Ley 8/2004 de 20 de octubre*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1413 y sig.

En relación a la competencia autonómica en aquel momento, así como su desarrollo, Sergio MARCO DASÍ, *El ordenamiento urbanístico...*, págs 723 y sig; en el momento actual, tras el nuevo

La Orden de 29 de febrero de 1944 fue sustituida en la Comunidad Valenciana, ya en periodo autonómico, por sucesivas normas sobre habitabilidad, diseño y calidad de viviendas, como el Decreto 85/1989 de 12 de junio y la Orden de 22 de abril de 1991 (HD/91), y aquél a su vez por el Decreto 286/1997 de 25 de noviembre. En la actualidad, tras el nuevo CTE, está vigente el Decreto 151/2009 de 2 de octubre, desarrollado por la Orden de 7 de diciembre del mismo año (DC/09)<sup>573</sup>.

De la misma manera, se dictó el Decreto 161/1989 de 30 de octubre, sobre procedimiento de expedición de la cédula de habitabilidad, cuyo artículo 1.1 la define como el documento administrativo que acredita el cumplimiento de la normativa técnica sobre habitabilidad establecida por la Generalitat, necesario para cualquier clase de vivienda considerada apta a efecto de su uso residencial o de morada humana. Sobre la vigencia de esta norma, nunca derogada, tras la aparición de otras posteriores, se hablará en el apartado siguiente.

### ***5.2.2-La licencia de ocupación prevista en la Ley de ordenación y fomento de la calidad de la edificación***

A raíz de la promulgación de la LOFCE, en la Comunidad Valenciana se crea la licencia de ocupación, desarrollada en algunos aspectos por el Decreto 132/2006 de 29 de septiembre, que regula los documentos reconocidos para la calidad de la edificación y el Decreto 55/2009 de 17 de abril, por el que se aprueba el certificado final de obra.

Aun cuando la LOFCE no hace una referencia expresa a la desaparición de la cédula de habitabilidad ni de la licencia de primera ocupación, más allá de la referencia genérica a la derogación de las normas contradictorias anteriores, su Disposición Transitoria segunda fija el plazo de un año desde su entrada en vigor,

---

EACV, véase un análisis de las competencias autonómicas en *Vivienda* por Ricardo GARCÍA MACHO, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, págs. 731 y sig.

<sup>573</sup> Sobre la normativa técnica de habitabilidad, diseño y calidad, y la ordenación de edificación, José MUÑOZ CASTILLO, *El Derecho a una vivienda digna...*, pág. 154 y sig.

es decir, hasta el 3 de enero de 2006<sup>574</sup>, para que los Ayuntamientos adoptaran las medidas necesarias de implantación de la nueva licencia de ocupación, si bien recalca que en tanto esto no se produzca es de aplicación la legislación autonómica vigente en materia de obtención y expedición de la cédula de habitabilidad. De la misma manera, la Disposición Transitoria segunda de la LV, dispone que en tanto los Ayuntamientos no adopten las medidas adecuadas para la puesta en marcha de la licencia de ocupación será requisito necesario la previa obtención de la cédula de habitabilidad conforme a la legislación autonómica vigente. Debe recalcar que el Decreto 161/1989 nunca ha sido derogado expresamente pero como se ha indicado las medidas para la implantación de la licencia de ocupación, antes del 3 de enero de 2006, de hecho vienen a desplazar esta norma.

La licencia de ocupación se regula esencialmente en los artículos 32 a 36 LOFCE, a los que se remite el 191.1.f) LUV, cuando incluye, dentro de los actos sujetos a licencia, la primera ocupación de las edificaciones y las instalaciones, concluida su construcción, así como la ocupación en caso de segundas o posteriores transmisiones de las mismas cuando sea exigible de acuerdo con aquella<sup>575</sup>.

El artículo 32 LOFCE, en sus apartados 2 y 3, la define como el acto que reconoce y ampara la aptitud para el uso de las edificaciones, ya sea en su totalidad o en alguna de sus partes susceptibles de uso individualizado. Tiene por objeto comprobar la adecuación de la obra ejecutada al proyecto para el que fue concedida la licencia municipal de edificación, y para todas las edificaciones existentes, ya sea en su totalidad o en las partes susceptibles de uso individualizado, comprobar la adecuación de las mismas a la normativa de aplicación, en función del uso y características de los edificios.

---

<sup>574</sup> La LOFCE se publicó en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana número 4788 de 2 de julio de 2004, entraba en vigor a los seis meses de su publicación (Disposición Final tercera) y existía el plazo de un año para la adaptación (Disposición Transitoria segunda). Esta fecha coincide con la señalada en el informe sobre la licencia municipal de ocupación de 10 de noviembre de 2005 que la Federación Valenciana de Municipios y Provincias remitió a las entidades locales.

<sup>575</sup> Sobre la licencia de ocupación en la Comunidad Valenciana, Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *La ordenación específica de la vivienda: Ley 8/2004 de 20 de octubre*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1413 y sig.

De la misma manera, el artículo 469 ROGTU pormenoriza su exigencia para la modificación de uso de edificios, tanto cuando se destinen a vivienda, como cuando no sea necesario el correspondiente instrumento de intervención ambiental, ni la correspondiente autorización de inicio o licencia de apertura, en su caso. Por tanto, la licencia de ocupación tiene la doble función de comprobar el proyecto y el cumplimiento las normativas sectoriales, y de entre ellas, las higiénico-sanitarias. Puede afirmarse que la cédula de habitabilidad quedó subsumida en la licencia de ocupación cuando los Ayuntamientos adoptaron -o debieron adoptar- antes del 3 enero de 2006 una resolución expresa en el sentido de incorporar el cambio normativo previsto en la LOFCE<sup>576</sup>.

Al contrario de otras normas autonómicas, que dan carácter indefinido a esta clase de licencias –siempre, por supuesto, que subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento, como puede verse, a título de ejemplo, en el artículo 6.2 de la Ley 2/2007 de 1 de marzo de vivienda de La Rioja-, en la Comunidad Valenciana cuando hubieran transcurrido diez años desde la obtención de la primera licencia de ocupación, será necesaria su renovación al efectuarse la segunda o posterior transmisión de la propiedad o asimismo, cuando fuera preciso formalizar un nuevo contrato de suministro, según el artículo 33.2 LOFCE.

Con apoyo en la nueva licencia de ocupación, la normativa vigente se ha encargado de acentuar las obligaciones y responsabilidades de las compañías de suministros y servicios respecto a aquélla, en comparación con las que ya tenían éstas con anterioridad respecto a las cédulas de habitabilidad. No puede decirse que en la normativa estatal anterior o en la valenciana no existiera un marco normativo que las compañías no tuvieran que cumplir, una conexión entre Derecho urbanístico y éstas que las vinculara. El artículo 2.3 del Decreto 161/1989 de 30 de octubre disponía que las empresas suministradoras de los servicios de agua, electricidad, gas y teléfono no podían formalizar contratos de suministro con usuarios de viviendas sin la previa presentación de la cédula de habitabilidad, con constancia de su número y fecha en los contratos de

---

<sup>576</sup> Sobre la licencia de ocupación y el periodo transitorio derivado de la LOFCE, José Antonio IVARS BAÑULS, *La interrelación de licencias en la Ley Urbanística Valenciana, en Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1381 y sig.

suministro<sup>577</sup>; de otra, la LV derogó la Ley 1/1997 de 21 de febrero de régimen sancionador en materia de vivienda, que tenía entre sus objetivos, según el artículo 1.3, el cumplimiento de las normas técnicas necesarias para la obtención de la cédula de habitabilidad e incluía como infracción leve el suministro por parte de las compañías suministradoras de agua, gas o electricidad a usuarios de viviendas, sin la previa presentación de la cédula de habitabilidad (art. 4.5).

En la actualidad, el artículo 5 LV exige la previa obtención de la licencia municipal de ocupación para poder ocupar la vivienda y nos recuerda el legislador, tanto en este artículo como en el 32.3 LOFCE, apartado 1.a) de la Disposición Adicional cuarta de la LSNU, 199.1 LUV y 476.1.c) ROGTU, que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas, telecomunicaciones y otros servicios, deben exigir la licencia de ocupación para la contratación con los usuarios finales de los respectivos servicios.

De la misma manera, para las compraventas de viviendas terminadas de nueva construcción o provenientes de la rehabilitación integral del edificio, el artículo 16.d) LV exige la previa presentación de la licencia de ocupación<sup>578</sup>.

---

<sup>577</sup> En aplicación del Decreto autonómico 121/1997, la sentencia número 822 del TSJ de les Illes Balears, de 4 de septiembre de 2001, recurso 1693/1997, atribuyó a la cédula la condición de *documento administrativo necesario* para la contratación de servicios, estudiada por Jaume MUNAR FULLANA, *Edificios e instalaciones fuera de ordenación...*, pág 52.

<sup>578</sup> De acuerdo con el artículo 20 LS/08 en redacción dada por Real Decreto 8/2011 de 1 de julio, para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y

b) el otorgamiento de las *autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable* y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente.

Según el Preámbulo de Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, en explicación de esta reforma, “se precisan los requisitos de acceso al Registro de la Propiedad de las obras nuevas terminadas, impidiendo que puedan ser objeto de inscripción registral aquellas que, además de contar con la licencia de obras y la certificación técnica de que la obra se ajusta al proyecto, no posean la licencia de primera ocupación”. Hubiera sido más adecuado que esta norma estatal no utilizara la expresión de “licencia de ocupación” –de hecho, ausente en el articulado– ya que se trata de una figura que puede tener distintas denominaciones en la normativa autonómica.



---

La redacción inicial del artículo 20 LS/08 no hacía referencia a este apartado b) y se limitaba a exigir “la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación” para la entrega de la vivienda al usuario.

Con la nueva redacción, se cierra una disputa doctrinal con evidentes efectos prácticos. En interpretación de la redacción inicial, diversos Registros de la Propiedad se negaron a inscribir obras nuevas terminadas por carecer de licencia de ocupación o primera ocupación, denominación ésta última según la legislación castellano-leonesa, y generó diversas Resoluciones de la DGRN de 9, 10, 12, 17, 18, 20 y 22 de diciembre de 2008, todas ellas referidas, salvo la del 20 concerniente a Valladolid, a supuestos acontecidos en la Comunidad Valenciana y por tanto regidos por la LOFCE.

Los pronunciamientos se acogieron a la Resolución-circular dictada por el mismo órgano resolviendo la consulta de la Asociación de Promotores Constructores de España de 26 de julio de 2007, que asimiló aquellos requisitos a los exigidos por el artículo 7 LOE y en su caso, por la legislación autonómica, pero no hacía referencia expresa a la licencia de ocupación o primera ocupación, motivo por el cual estimó los recursos y revocó las calificaciones. Tras el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, la Resolución de la DGRN de 21 de enero de 2012 sí ha aceptado que la falta de licencia de primera ocupación impide la inscripción de la obra nueva terminada.

Al respecto, antes de la reforma, Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor...*, págs. 46 y sig.; Juan María DÍAZ FRAILE, *El tratamiento registral de la obra nueva en la Ley 8/2007 de 28 de mayo de suelo*, Diario La Ley, núm. 6824, 20 de noviembre de 2007; Jordi VIGUER PONT, *La innecesariad de la licencia de primera ocupación para la declaración de obra nueva: análisis crítico de cuatro Resoluciones de al DGRN de diciembre de 2008*, RDUMA, 2009, núm. 250, págs. 75 y sig., tras desglosar la doctrina emanada, mantiene que más allá de las razones de pura interpretación jurídica, la exigencia de la licencia de ocupación para autorizar e inscribir la obra nueva terminada sería una medida deseable en pro de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario pero que sin embargo, la rotundidad de los pronunciamientos de la DGRN excluye de momento la colaboración del Registro de la Propiedad en la intervención administrativa sobre la nueva obra terminada.

En defensa de la postura de la DGRN, véase el criterio de Manuel-Ángel RUEDA PÉREZ, *Artículo 20, Estudio del articulado del texto refundido de la Ley de suelo estatal*, págs. 717 y sig. Éste, como notario de Valencia interpuso recurso contra una suspensión de inscripción que dio lugar a la citada Resolución de 10 de diciembre de 2008.

La última normativa autonómica exige de forma expresa la obtención de la licencia de primera ocupación para la autorización e inscripción de la declaración de obra nueva. Es éste el supuesto del artículo 20 de la Ley 18/2008 de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia y el 27 RDU. Asimismo, el artículo 16.d) LV, en las compraventas de viviendas terminadas de nueva construcción impone la previa presentación de la licencia de ocupación. Es destacable la postura de Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, págs. 318 y sig, muy crítica con la DGRN y en consonancia con los titulares de Registros de la Propiedad cuyo planteamiento no fue aceptado por ésta. Para esta autora, no sólo la propia legislación estatal –y las normas autonómicas citadas, añadiríamos– exigen la previa obtención de la licencia de ocupación, sino que son la LOFCE y LV las que imponen a la entrega de la vivienda a los usuarios la concurrencia de la licencia de ocupación. De la misma opinión, Juan María DÍAZ FRAILE, *El tratamiento registral...*, pág. 10.

Vicente GUILARTE GUTIÉRREZ *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, pág. 143, advierte que puede llegar a operarse en no pocos casos un cierre registral indefinido ante las “dificultades de mero orden burocrático que frecuentemente derivan de la gestión documental de toda esta documentación”.

Ángel CARRASCO PERERA, *Tipo para subastas, hipotecas, rehabilitaciones, declaraciones de obra nueva y otras regulaciones inmobiliarias en el Real Decreto Ley 8/2011*, indica que “se pretende reforzar la protección del adquirente consumidor de vivienda. Y se refuerza, ciertamente, si se trata de un consumidor que no ha adelantado cantidades a cuenta antes de que se firme el certificado final de obra. Al no poderse otorgar escritura pública antes de que exista inscripción de obra nueva terminada (esto depende, empero, de la normativa autonómica, dispar) y al no poderse realizar este asiento sin acreditarse la licencia de primera ocupación, se impide que el consumidor desembolse dinero antes de estar seguro de recibir una vivienda en condiciones adecuadas. Pero no veo cómo se protege con esto al comprador que adelantó pagos, esos compradores que a miles están

Por tanto, se constata que el legislador valenciano ha apostado por potenciar esta figura, con el fin de impedir el normal uso de la vivienda por el infractor urbanístico. Nótese que para la obtención de la licencia de ocupación, por vez primera, según el artículo 34 LOFCE, el promotor estará obligado a solicitarla al Ayuntamiento, a cuyo efecto deberá aportar, necesariamente, el acta de recepción de la obra junto con el certificado final de obra; para las ulteriores licencias de ocupación, los propietarios deberán solicitarlas al Ayuntamiento, aportando certificado del facultativo competente de que el edificio o, en su caso, la parte del mismo susceptible de un uso individualizado, se ajusta a las condiciones que supusieron el otorgamiento de la primera o anterior licencia de ocupación a la que se solicita.

En esta línea, tanto la Disposición Adicional cuarta de la LSNU como diversos preceptos de la LUV fijan las obligaciones de las compañías en relación a la previa exigencia de licencia para realizar el suministro, así como en los expedientes de restauración de la legalidad. Estos aspectos se han tratado en el apartado 7.5 del capítulo III.

Además, con el propósito de eliminar la mala práctica de prolongar la luz de obra en la construcción ya finalizada, el artículo 476.1.b) ROGTU prohíbe a las entidades prestadoras de los servicios de suministro de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y demás servicios urbanos mantener los suministros provisionales transcurridos seis meses desde la finalización de las obras correspondientes. El titular de la licencia habilitadora de las obras correspondientes comunicará, de modo fehaciente, a las empresas suministradoras la finalización de las mismas. La recepción por las empresas suministradoras de la citada comunicación señalará el momento a partir del cual comenzarán a computar esos seis meses<sup>579</sup>.

Por último, se ha de indicar que el Decreto-Ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los

---

ahora soportando sin salvación los concursos de acreedores de las entidades promotoras, y sin disponer la mayoría –porque ni se cumplía antes la norma ni se cumple ahora por razones sobradas- de un aval que garantizara estas cantidades adelantadas. A estos compradores se les comunica ahora la buena nueva de que, no habiendo licencia de primera ocupación, no hay acta de finalización de obra, y, por ende, o tampoco se puede escriturar la venta o, según es usual ningún banco va a financiarles el precio que ha de entregarse a la firma de la escritura”.

<sup>579</sup> Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs.36 y sig.

emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Comunitat Valenciana ha establecido el procedimiento de declaración responsable para la segunda o posterior ocupación de las edificaciones y las instalaciones cuando sea exigible la renovación de la licencia municipal de ocupación, de acuerdo con la LOFCE. En relación a esta regulación, para mayor detalle, nos remitimos al apartado 6 del capítulo II.

### ***5.2.3-La licencia de ocupación en las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad urbanística***

Los reforzamientos legislativos a las exigencias para la obtención del suministro de energía eléctrica, agua, gas, telecomunicaciones y otros servicios han planteado en diversos municipios -en ocasiones sobre términos de abierta conflictividad- la situación de las edificaciones sobre las que ya no procede la restauración de la legalidad. Las empresas suministradoras, en cumplimiento de sus obligaciones, exigen a los propietarios la previa licencia de ocupación para facilitar el suministro y éstos, llegado el momento, devienen en virulentos colectivos que reclaman su concesión a las autoridades municipales. Incluso, se han formado listas electorales de estos colectivos para la defensa de sus intereses, con el propósito de convertirse en un partido bisagra en la gobernación del Ayuntamiento o han apoyado en bloque a alguno de los candidatos que se ha comprometido a solucionar la situación.

GONZÁLEZ-VARAS asimila acertadamente en estos casos la posibilidad de obtención de licencia de ocupación con una *legalización* del uso de la edificación irregular, situación no permitida por reiterada jurisprudencia, según la cual el hecho de que haya prescrito la infracción de la obra realizada sin licencia no significa que ello constituya a su vez impedimento para sancionar el uso ilegal, porque el mismo constituye no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando el uso no permitido por la normativa urbanística. Por este motivo, considera acertada la legislación urbanística que exige obtener la correspondiente autorización urbanística para beneficiarse de los suministros, e impone a Ayuntamiento y compañías el deber de verificación de los requisitos aplicables.

No obstante, hace notar el autor que estamos ante un problema delicado que exige a veces una cierta flexibilidad en el actuar de los poderes públicos, no sólo porque es su actitud a veces condescendiente o negligente la que al menos en parte ha propiciado que se generen asentamientos o edificaciones ilegales en suelo rústico, sino también porque el Derecho urbanístico ha adoptado una cómoda posición de situar al margen de la ley a todos estos asentamientos y edificaciones, cuando sería exigible un mayor esfuerzo del legislador por arbitrar al mismo tiempo soluciones efectivas a los problemas. En este sentido, las propias rigideces del ordenamiento son a veces causa de la proliferación final de estas situaciones en suelo rústico. Por tanto, *lege ferenda* reclama la necesidad de una legislación capaz de resolver este tipo de situaciones tanto *ex ante* para que no se generen las urbanizaciones ilegales en suelo rústico o para facilitar que se realicen cuando sean procedentes, como *ex post* para conseguir una solución satisfactoria a favor de la normalización de estos asentamientos cuando sea posible, en vez de tratar de arreglar este problema de forma igualmente informal al margen de las técnicas de licencia, planeamiento y disciplina que prevé la legislación<sup>580</sup>.

De estas actuaciones nos hemos ocupado en el capítulo IV, que han servido para legalizar construcciones a través de modificaciones de planeamiento o incluso de leyes. Vamos a centrarnos ahora en el concreto supuesto de que nunca se haya producido esta regularización; de esta manera, el objeto de nuestra disección es la construcción irregular, sin título habilitante, pero sobre la que no procede la restauración de la legalidad.

La postura de los Ayuntamientos ante el conflicto está siendo poco uniforme. En algunos se concede la licencia de ocupación mientras que en otros, por el contrario, se deniega; se han emitido certificados –ni siquiera actos administrativos– en los que, a la luz de la normativa descrita, se constata cierta carencia de rigor<sup>581</sup>; además, aun cuando los entes locales tenían como término

---

<sup>580</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Urbanismo y ordenación del territorio*, 4ª ed., 2007, págs. 647 y sig.

<sup>581</sup> “Vista la solicitud presentada por...a fin de que se emita certificado que posibilite la contratación de suministro de energía eléctrica en el local sito en..., destinado a comercio menor de..., por la presente se certifica que, de conformidad con los datos y antecedentes

hasta el 3 de enero de 2006 para adoptar las medidas adecuadas para la puesta en marcha de la licencia municipal de ocupación, los hay incluso que han prolongado esta situación en el tiempo, y continúan aplicando en su integridad, más allá de esa fecha, el Decreto 161/1989 de 30 de octubre. A nuestro modo de ver yerran por entender esta norma -cuya virtualidad en este aspecto debió finalizar en aquella fecha-, un soporte bastante para admitir la concesión de cédula de habitabilidad en estos supuestos.

Dentro de las medidas de restauración de la legalidad el artículo 225.2.a) LUV preceptúa que la suspensión de los suministros sólo podrá levantarse una vez que se haya procedido a la legalización de las obras, usos o edificaciones; aunque es importante hacer notar que este régimen es aplicable a los edificios en los que sí se ha llegado a tiempo para ordenar la demolición, es decir, en los que es posible restaurar la legalidad; por el contrario, estamos ahora ante un supuesto distinto, aquél en que, con independencia de los motivos, no se ha podido ordenar en plazo la restauración.

Una postura muy favorable es la mantenida por algún sector doctrinal para quien no puede denegarse el acceso a los servicios fundamentales sin los cuales la construcción ilegal sería inutilizable, aun en suelo no urbanizable. Otra cosa es que el Ayuntamiento o las empresas tengan la obligación de llevar a cabo las

---

obrantes...aparece expediente...de solicitud de licencia de actividad, anteriormente reseñada, encontrándose actualmente pendiente de los informes técnicos necesarios para la concesión de la misma, motivo por el cual, no existe inconveniente para la contratación del citado suministro a los efectos de lo previsto en el artículo 199 de la Ley 16/2005, Urbanística Valenciana”

“Certifique...s’ha presentat sol·licitud de llicència municipal d’obertura en data de 8 de març de 2006, per mitjà de Registre d’Entrada...per a l’activitat de venda al detall d’articles de...als efectes de la seua presentació en Iberdrola Distribució Elèctrica, SA, per a l’alta en el subministrament elèctric”

Nótese que en uno y otro caso se permite el suministro pero se desconoce si la licencia de actividad se va a conceder, al tiempo que se omite cualquier referencia expresa a que se pueda tratar del suministro provisional de luz de obra a que se refiere el artículo 476 ROGTU, aun cuando éste tampoco podría concederse en tanto no se hubiera otorgado la licencia de actividad, previa o simultánea a la de obra.

No obstante, en estos supuestos, más que ante infracciones urbanísticas -tampoco descartables- nos situamos en la frecuente y desagradable situación, tanto para el interesado como llegado el caso para la propia Administración, de negocios que inician la obra, e incluso la actividad, sin contar con la preceptiva licencia por estar ésta sujeta a trámites que se prolongan en el tiempo.

obras y trabajos precisos para efectuar estos suministros, obras que deberán costear los propietarios de las edificaciones localizadas en suelo rústico<sup>582</sup>.

No obstante, se ha defendido de forma mayoritaria la postura contraria. Era de hecho, y aunque se tienda a olvidar, la solución legal prevista en el Decreto 1753/1964 de 11 de junio, por el que se dictaban normas para evitar las construcciones clandestinas, en desarrollo de la LS/56, cuyo artículo 1 indicaba que las construcciones clandestinas no tendrían la consideración de vivienda y por consiguiente no podían cederse bajo cualquier contrato para ser destinadas al alojamiento de personas<sup>583</sup>.

En palabras de IVARS BAÑULS, la jurisprudencia ha atribuido a la licencia de primera utilización la función autónoma de comprobar que la obra realizada puede destinarse al uso previsto. Como consecuencia, la solicitud de primera ocupación de un edificio construido sin licencia, que pretenda un uso del edificio

---

<sup>582</sup> Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor...*, págs. 598 y sig.

<sup>583</sup> Así como el resto del Decreto se entendió derogado según la tabla de vigencias contenida en la LS/76, es cambio, se mantuvo la efectividad del artículo 1. Según el dictamen 3/2002 del Consejo Consultivo de La Rioja, su aplicabilidad sólo se perdió al ser desplazado por las normas autonómicas sobre habitabilidad. Sobre esta norma, Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, pág. 85.

En Baleares, en interpretación de la LEFO, norma especialmente restrictiva con los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad, la sentencia del TSJ de les Illes Balears de 30 de mayo de 1998 de esta Comunidad ha puesto de manifiesto el contrasentido de que viviendas construidas al margen de la ley, sin licencia, pudiesen disponer de la cédula de habitabilidad aún prescrita la infracción, en Jaume MUNAR FULLANA, *Edificios e instalaciones fuera de ordenación...*, págs 52 y sig, donde se trata esta cuestión en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y la LEFO.

En Cataluña se aplica un régimen transitorio que María José ALONSO MAS califica de bastante confuso en Las disposiciones transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadas: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable, en María José ALONSO MAS en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano...*,pág. 147. En las construcciones preexistentes a la vigente normativa, sobre las que no se han podido adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad, si reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, bastará la cédula de habitabilidad para reanudar el uso de vivienda; de no tener estas condiciones, se podrá obtener la licencia municipal, pero si es preciso rehacer los cimientos o las paredes maestras, sólo será autorizable esta remodelación cuando la edificación se halle incluida en el catálogo relativo a los proyectos de construcción y rehabilitación de masías en suelo no urbanizable.

También, la normativa castellano manchega prevé la legalización como una posibilidad por la que puede optar el planeamiento en relación con los núcleos residenciales realizados con anterioridad a la Ley 1/2003 de esta Comunidad Autónoma, siempre que se trate de suelo no urbanizable sin protección específica.

Véase al respecto, *Las disposiciones transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadas: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, en María José ALONSO MAS en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano...*,págs. 141 y sig.

contrario al planeamiento –aunque hayan prescrito las potestades reaccionales de la Administración frente a la infracción urbanística- ha de ser denegada<sup>584</sup>. Así, el uso para el que está destinada la construcción, en su ubicación concreta, debe considerarse el indispensable principio activo que nos permita delimitar cuándo cabe entrar a dilucidar la procedencia del otorgamiento de licencia de ocupación en estos edificios; lógicamente, si de acuerdo con el planeamiento en ese lugar no hay prevista ninguna construcción de plano ha de descartarse la posibilidad.

Es éste el hilo conductor del dictamen 443/2008 de 12 de junio de 2008 del CJC, en consulta facultativa sobre la valoración de edificaciones ilegales cuya infracción urbanística ya hubiera prescrito y sobre la posibilidad de otorgar licencia municipal de segunda ocupación a edificaciones ilegalizables. Debe hacerse notar a título de aclaración que el CJC, en toda su argumentación, usa la denominación “licencia municipal de segunda ocupación” y no “licencia de ocupación”, cuando es ésta última la prevista en la LOFCE, al tiempo que amplía sus conclusiones a las cédulas de habitabilidad. De toda manera, aun con esta terminología distinta su fundamentación se basa en la LOFCE.

Consideramos que el dictamen no deja de tener algún otro aspecto criticable. Antes de hacer una remisión genérica a una “regla general favorable” o no, según el supuesto, hubiéramos deseado más grado de concreción en orden a decidir de forma sistemática la diversa casuística planteada por el Ayuntamiento consultante; tal vez, por parte del CJC una mayor voluntad de cerrar, de zanjar este espinoso asunto, que tantos momentos tensos ha provocado en los municipios valencianos.

El CJC, en primer lugar, pone de manifiesto la profunda conexión existente entre las regulaciones autonómicas sustantivas en las materias de ordenación del territorio, protección del paisaje, preservación y conservación del medio ambiente, urbanismo, y de otra el fomento y protección pública de la edificación y de la vivienda. Razona que será necesario que la Corporación municipal distinga entre aquellas edificaciones ilegales que se hallen en suelo urbano -o en suelo

---

<sup>584</sup> José Antonio IVARS BAÑULS, *La interrelación de licencias en la Ley Urbanística Valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág. 1398.

urbanizable sectorizado- respecto de aquellas otras edificaciones o viviendas ilegales que se encuentre en suelo rural o en suelo no urbanizable.

En el primero de los casos –seguimos el texto del dictamen- la edificación o vivienda ilegal carente de la preceptiva licencia urbanística municipal en suelo urbano o urbanizable sectorizado, o cuyo expediente de legalización no es posible resolverlo favorablemente, se hallaría "fuera de ordenación", por ser incompatible con los instrumentos de planeamiento y de ordenación urbanística vigentes, por lo que el Ayuntamiento deberá impedir obras que supongan la consolidación, mejora o aumento de lo edificado ilegalmente, pero sólo por tal motivo no debe impedir el uso del edificio, siempre que este uso que se pretenda sea compatible con el ordenamiento urbanístico vigente, por lo que puede inferirse una regla general favorable para que el Ayuntamiento, en ejercicio de sus competencias y dentro de los límites que se han expuesto, pueda otorgar en tales casos las licencias de segunda ocupación o cédulas de habitabilidad que se le soliciten por los titulares de dichas viviendas "fuera de ordenación" en suelo urbano o en suelo urbanizable sectorizado.

Por el contrario, en el segundo supuesto, continúa el CJC, cuando las edificaciones o viviendas ilegales cuyas infracciones urbanísticas hubieran prescrito por la inactividad de la Corporación se encuentren ubicadas en suelo rural -no urbanizable- o en suelo urbanizable no sectorizado, concluye que la respuesta no puede ser similar, pudiendo incluso afirmarse que no sería posible formular una respuesta única. En efecto, la existencia de una edificación o vivienda disconforme con la legislación urbanística en suelo rural o no urbanizable puede ser por múltiples causas: por hallarse los terrenos sujetos a algún régimen de protección, autonómica o municipal; porque los terrenos fueron objeto de algún tipo de parcelación ilegal, contraria a muy diversa legislación; porque la superficie de los terrenos sobre los que se construyó no alcance la superficie y dimensiones mínimas exigibles, lo que favorece el riesgo de que aparezcan en dicho suelo núcleos aislados de población; porque los terrenos no cuentan con los servicios urbanísticos mínimos indispensables para servir de soporte a la edificación, por lo que la construcción contraria a la ordenación urbanística resulta insostenible para el medio ambiente.



En realidad, deduce el órgano consultivo, en el caso de edificaciones o viviendas ilegales en suelo rural respecto de las cuales no cabe su legalización y la infracción cometida ya haya prescrito cabe inferir precisamente que la regla general sería la contraria, esto es, que en la mayoría de los casos el órgano urbanístico competente del Ayuntamiento tendrá que denegar las licencias de segunda ocupación o posteriores o las cédulas de habitabilidad que se le soliciten, siendo determinante a estos efectos la causa concreta y determinada que ocasiona la ilegalidad de la edificación, de la construcción o de la vivienda, que normalmente permanecerá aunque la infracción urbanística haya prescrito.

Por tanto, como corolario de todo lo anterior, la conclusión segunda del dictamen mantiene que el otorgamiento de licencias de segunda ocupación o posteriores, o la expedición de cédulas de habitabilidad por el órgano urbanístico municipal que sea competente, deberá distinguir aquellos casos en los que la edificación "ilegal" se halle en suelo urbano o suelo urbanizable sectorizado, supuesto en el cual existiría una regla general favorable a dicho otorgamiento, respecto de aquellos otros en que tales edificaciones "ilegales" se encuentren en suelo rural o no urbanizable, en los que la regla general sería la contraria<sup>585</sup>.

El dictamen debió añadir, creemos, una referencia al suelo urbanizable no sectorizado en la conclusión, para equipararlo al no urbanizable, como sí se hace en la fundamentación. En este aspecto, asimila ambos regímenes, todo ello a consecuencia de la remisión de aquél a éste, que se realiza en el artículo 13 LUV<sup>586</sup>. Los razonamientos del CJC ahora expuestos excluyen prácticamente con carácter general la concesión de licencias de ocupación en el suelo rural de la LS/08 -o, en los términos de la LUV, suelo no urbanizable. Pensemos que según el artículo 13 LS/08, los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Sólo con carácter excepcional y por el procedimiento y

---

<sup>585</sup> En la misma opinión, Fernando RENAU FAUBELL, *Manual...*, págs. 140 y sig.

<sup>586</sup> José Antonio IVARS BAÑULS, *Régimen del suelo urbanizable sin programa y del suelo urbanizable con PAI. Las actuaciones integradas. La cédula territorial de urbanización en Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 309 y sig,

con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, permite la norma legitimar actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

De otra, según el artículo 7 LSNU, los propietarios de suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos. Podrán destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento territorial y urbanístico. Excepcionalmente, mediante los procedimientos y en los términos previstos en la LSNU, y en su desarrollo del ROGTU, en esencia por los Capítulos I y II del Título VII de su Libro II, podrán realizar obras y construcciones, así como otros actos sobre el suelo y subsuelo, instalaciones y edificaciones, que excedan de las previstas en el punto anterior y que se legitimen o atribuyan expresamente por la ordenación territorial y urbanística<sup>587</sup>.

---

<sup>587</sup> Juan BARREDA BARBERÁ, *La configuración jurídica del suelo no urbanizable*; Antonio CANO MURCIA, *El régimen jurídico del suelo no urbanizable o rústico*, 2006; sobre el artículo 13 LS/08, Jesús GONZALEZ PÉREZ (director) en *Comentarios...*, I, págs. 375 y sig; Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, 1990; Jesús JORDANO FRAGA, *La reclasificación del suelo no urbanizable*, 2009, págs. 25 y sig; Luis MARTÍN REBOLLO, *Suelo rústico o no urbanizable*, en *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, págs. 588 y sig.

En particular, sobre el suelo no urbanizable en el Derecho autonómico valenciano, Santiago GONZÁLEZ-VARAS-Juan Enrique SERRANO, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana*, págs. 80 y sig; Francisco A. CHOLBI CACHÁ y Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento...*, págs. 85 y sig; Carlos FERNÁNDEZ FERRERAS, *Régimen del suelo no urbanizable: Ley 10/2004 de 9 de diciembre*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 399 y sig; Estefanía MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *La protección del medio natural...*, págs. 49 y sig.

Con profunda disección de la LSNU y la doctrina derivada del TSJCV, la monografía de Francisco GREGORI MARTÍ, *El régimen urbanístico en el suelo rural de la Comunidad Valenciana*.

Para Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, en *El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas*, en José Manuel NAREDO y Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, pág. 105, la LSNU da lugar a una “involución desprotectora” respecto de la LSNU/92.

Sobre los planes especiales en la LSNU, Ricardo de VICENTE DOMINGO, *Los planes especiales...*, págs. 91 y sig.

Sobre la anterior LSNU/92, el colectivo *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable. Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, 1995; Sergio MARCO DASÍ, *El ordenamiento urbanístico...*, págs 114 y sig; Alberto MARTÍNEZ DÍAZ, *El suelo no urbanizable en la ley estatal 6/1998 y en la ley autonómica 4/1992*, en *Temas Municipales 6* de la Diputación Provincial de

En tanto excede del objeto de nuestro estudio, no entraremos a comparar el régimen de LS/08 con LSNU y ROGTU, cuya conjunción no siempre va a ser pacífica, pero sí puede extraerse con claridad meridiana la conclusión de que entre los usos previstos en el suelo rural no está con carácter general la vivienda. Es el propio ideario que subyace a la LSNU y aun en mayor medida a la LS/08, las cuales no permiten el destino del suelo rural a la habitabilidad salvo contadas excepciones, como son a título de ejemplo las construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales –artículo 20 LSNU<sup>588</sup>-, la vivienda aislada y familiar –artículo 21 LSNU<sup>589</sup>- o la vivienda rural vinculada a explotación agraria –artículo 22 LSNU- de manera que carece de sentido plantearse la posibilidad de otorgar la licencia de ocupación en esta clase de suelo de no mediar autorización administrativa habilitante, es decir, en otras palabras, que no proceda la demolición de la edificación no significa que ésta adquiera por el mero transcurso de ese plazo una de las figuras previstas en la LSNU para permitir su uso como vivienda.

Esta postura ha sido defendida en la doctrina por CASTILLO BLANCO, que hace suyo el criterio de la sentencia 770/1998 de 9 de diciembre, Sección 1ª, recurso 747/1996 del TSJ de Asturias que aceptó la postura de denegar licencia para la instalación del servicio eléctrico en caseta en suelo no urbanizable que no se ajustaba a la licencia municipal en el pasado concedida, por exceder de superficie construida y volumen de lo autorizado, ni tampoco en el uso para guardar aperos, si bien la demolición no procedía por haber prescrito la infracción urbanística<sup>590</sup>. Según su fundamento cuarto:

---

Valencia, 2002, págs. 341 y sig; Luciano PAREJO ALFONSO, *El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992 de 4 de junio*, RDUMA, núm. 132, 1993, págs. 49 y sig.

<sup>588</sup> Este artículo ha sido objeto de modificación puntual a través de la Ley 12/2010 de 21 de julio, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo, para permitir la implantación en estas construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable de tiendas de productos agrícolas o de plantas ornamentales o frutales, que se produzcan en la propia parcela vinculada a la actividad.

<sup>589</sup> Para una visión panorámica de la regulación de las viviendas unifamiliares aisladas en los distintos ordenamientos autonómicos, Antonio CANO MURCIA, *Urbanismo menor...*, págs. 279 y sig.

<sup>590</sup> Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 445 y sig.

“...el Tribunal Supremo se ha encargado de distinguir en supuestos bien similares para lo que aquí importa (Sentencias de 10 octubre 1988 y 15 septiembre 1989), entre las obras realizadas sin licencia cuya demolición es improcedente porque integra una actuación pasajera, mientras que el uso está destinado a desarrollarse activamente a lo largo del tiempo; y, por tanto, que haya prescrito con anterioridad la infracción integrada por las obras que dieron lugar a la edificación en la que se desarrolla el uso no es obstáculo para que exista la posibilidad de sancionar dicho uso. Doctrina que aplicada al caso que nos ocupa lleva claramente a la desestimación del recurso pues no pueden exigirse servicios al Ayuntamiento cuando el mismo está facultado para impedir el uso para el que se solicita, que no es ajustado, como se confiesa, a la legalidad urbanística”

En la línea de algún pronunciamiento judicial en la Comunidad Valenciana, también consideramos que en estos supuestos no procede la concesión de la licencia de ocupación para una construcción ilegal para la que no procede la restauración de la legalidad. La licencia de ocupación se contempla como una verificación *a posteriori* de la corrección de la edificación con el ordenamiento urbanístico<sup>591</sup>.

Hagamos constar que años atrás se había manifestado en sentido contrario una sentencia más antigua del TS de 4 de diciembre de 1990, Sección 5ª, donde ante una vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable cuya infracción había prescrito no consideró procedente la denegación de la licencia de primera ocupación. Debe recalcar que en las más de dos décadas pasadas desde

---

<sup>591</sup> Coincidimos con el JCA número 4 de Valencia, procedimiento ordinario 574/2008, en la sentencia número 527 de 18 de septiembre de 2009 donde se avaló la postura del Ayuntamiento, contrario a la posibilidad de conceder licencia de ocupación para una construcción ilegal para la que no procede la restauración de la legalidad, ubicada dentro del suelo definido por Plan de ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Mariola como suelo no urbanizable de especial protección<sup>591</sup>. Se remite en su fundamentación a la sentencia del TSJCV número 842 de 24 de junio de 2009, Sección 1ª, recurso 441/2008, porque aun cuando el supuesto de ésta última no se refería a obras ilegales, sí entiende aplicable la conexión entre las licencias de edificación y ocupación en edificación donde no había prescrito la posibilidad de restauración de la legalidad: “...ha de recordarse que conforme tiene reiteradamente sentado la jurisprudencia del Tribunal Supremo la licencia de primera ocupación tiene por objeto fundamental –desde el punto de vista urbanístico- el de la verificación de que la obra ejecutada se adecua al proyecto de edificación que ha sido objeto de la pertinente licencia de obras; en este sentido, se configura dicha licencia como una verificación *ex post facto* de la corrección de la edificación respecto del ordenamiento urbanístico, mediante la puesta en relación de lo proyectado –y autorizado- con lo efectivamente ejecutado, de tal manera que las eventuales –y no infrecuentes- alteraciones del proyecto inicial deban ser objeto bien de rectificación para adecuarse a aquel o bien de la presentación de una solicitud de modificación de sentencia, con el correspondiente proyecto, para su legalización”

entonces, la cada vez más rigurosa normativa de protección medioambiental y la propia sensibilidad de la sociedad frente a estos problemas –en última instancia, los jueces, no olvidemos, pertenecen a esa sociedad y viven en ella-, hacen de este pronunciamiento un muy dudoso soporte.

Supuesto distinto, y del que nos ocuparemos a continuación, es el del *suelo urbano o urbanizable sectorizado*. Como se ha indicado, para estos supuestos el CJC mantiene la regla general favorable a la concesión de licencia de ocupación cuando exista compatibilidad de los usos, pese a las obras no ajustadas al planeamiento. Es decir, el mero hecho de no poderse realizar la restauración de la legalidad, *por si mismo*, no es motivo para denegar la licencia de ocupación, si cumple con la normativa aplicable<sup>592</sup>.

En nuestra opinión, en cambio, el desarrollo de esta idea presenta una serie de escollos que nos hacen mantener una postura distinta. Así como la cédula de habitabilidad se centraba en la adaptación de la construcción a la normativa técnica de habitabilidad, diseño y calidad, por el contrario, la licencia de ocupación tiene un más amplio espectro de actuación, porque según el artículo 32.1 LOFCE se encarga también de fiscalizar la adecuación de la obra ejecutada al proyecto para el que fue concedida la licencia municipal de edificación.

De esta manera, fijémonos que en los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad, por mucho que la construcción se acople a esta normativa, la licencia municipal de edificación o no existe o no se adecua a las obras efectivamente realizadas, de manera que huelga decir la carencia de sentido de la licencia de ocupación. En palabras de la citada sentencia del TSJCV de 24 de junio de 2009, ésta no tiene entidad propia e independiente de la de obras, puesto que no es más que una derivación o consecuencia de ella<sup>593</sup>. Esto nos lleva directamente, a nuestro parecer, a la exclusión de la posibilidad de concesión de la licencia de ocupación.

---

<sup>592</sup> De la misma opinión, Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, en *Las licencias urbanísticas y de actividad...*, para quien no podrá denegarse la licencia de ocupación por no haberse respetado los términos de la concesión de la licencia de obras si ha transcurrido el plazo para la prescripción de las infracciones urbanísticas.

<sup>593</sup> Véase la jurisprudencia que cita y, en el mismo sentido, la sentencia del TSJ de Cataluña de 20 de abril de 1999, recurso 1991/1995.

No obstante recalquemos que no es tan desfavorable la postura del CJC –en referencia explícita a la licencia de ocupación de la LOFCE- y del propio TS en sus STS de 4 de diciembre de 1990, Sección 5ª, antes citada y de 22 de enero de 1992, Sección 5ª, y la de 3 de abril de 2000, Sección 5ª, recurso 6192/1994, por el que admitió la concesión de licencias de primera ocupación a dos viviendas de bajo cubierta sobre las que no procedía la restauración de la legalidad<sup>594</sup>:

“Esta Sala ha declarado en sentencia de 22 de diciembre de 1998 que “el hecho de que haya prescrito la infracción de la obra realizada sin licencia no significa que ello constituya a su vez impedimento legal para posibilitar la sanción del uso ilegal, con arreglo al planeamiento urbanístico, realizado en dicha construcción, porque el citado uso constituye, no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una actividad permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando ese uso no permitido por la normativa urbanística”. El uso contrario al plan en una edificación ilegal no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, por eso declara la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 1999 que, si según el artículo 21.1 d) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales la licencia de primera ocupación tiene por objeto comprobar si el edificio puede destinarse a determinado uso, la denegación de esa licencia lleva consigo la imposibilidad de ocupar y usar el edificio. Sin embargo, ese control que ha de verificarse en la concesión de la licencia de primera ocupación es el que el citado precepto expresa, el relativo a que el uso corresponda al asignado a la zona en que se encuentra el edificio y a que éste reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, no al de las circunstancias urbanísticas de la edificación sobre la que se realiza el uso”

Con remisión a esta sentencia, el TSJ de Galicia en sentencia 718/2002 de 30 de mayo, Sección 2ª, recurso 4695/1998 afirmó:

“la consecuencia expuesta no implica la legalización de la obra ejecutada sino el mantenimiento del uso que de hecho ha estado llevándose a cabo en ella desde su construcción...la cuestión se remite a la permisibilidad del uso en la zona en que esté enclavado el edificio, pues en caso contrario, es decir si el uso no está permitido, su utilización es una actividad constitutiva de infracción permanente que

---

<sup>594</sup> José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales...*, pág. 89; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 366 y sig.

no prescribe, por lo que no cabría otorgar la licencia de ocupación, lo mismo que si el edificio no reúne las debidas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigidas”

En igual sentido, la sentencia del TSJ de Madrid de 3 de abril de 2003, Sección 2ª, recurso 2297/1997:

“...al constar que el uso es el permitido por el Plan según se señala en el informe del Técnico municipal de 23 de enero de 1996 si hubiera prescrito la acción de restauración de la legalidad en relación con las obras realizadas sin licencia en la planta baja de la vivienda unifamiliar sita en la calle...no habría obstáculo para la concesión de la licencia de primera ocupación”

En contra de esta postura, y más en la línea que mantenemos, la sentencia del TSJ de Navarra número 1287 de 20 de diciembre de 2004, recurso 346/2004, que aceptó la orden de cese de uso de vivienda y la denegación de una licencia de primera ocupación de piso construido en la entrecubierta del edificio, encima de la altura máxima autorizada:

“No hay usos consolidados oponibles a la Administración en defecto de licencia. Porque no es uso consolidado sino el adquirido o realizado de conformidad con la normativa urbanística, por razones tanto de legalidad como de disciplina urbanística (sentencia de esta Sala de 27 de abril de 2000)”

Es más, no siempre ha sido unívoca la postura del TS, y en esta línea, más concordante con nuestra postura, puede encontrarse la STS de 2 de octubre de 1999, Sección 5ª, recurso 6604/1993, por la que se denegaba la licencia de primera ocupación a un chalet construido en una urbanización en suelo urbanizable, donde no se permitía ninguna edificación hasta la ejecución del plan parcial correspondiente. La parte recurrente alegó el carácter urbano del suelo según la jurisprudencia que admite este carácter al suelo con ciertos servicios urbanísticos<sup>595</sup>, pero el órgano jurisdiccional fue inflexible en este punto:

“como parece acreditado en autos, tal construcción carecía de licencia de obra, al haberle sido denegada la misma, por lo que aun en el hipotético supuesto de que se tratara de suelo urbano, hubiera estado bien denegada la licencia de primera ocupación, objeto de este recurso, al exigir la propia naturaleza de esa licencia el necesario otorgamiento de la licencia de obras”

---

<sup>595</sup> Por todos, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 110 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de suelo*, I, págs. 341 y sig;

Debe hacerse una precisión de no poca importancia. Aun cuando la Administración, a nuestro juicio de forma errada, se ampare en las sentencias que le son favorables y en la doctrina del CJC, con el objeto de permitir el otorgamiento de la licencia de ocupación, éstas siempre parten de la base del *uso* permitido en los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad; pero destaquemos que sobrepasa el ámbito de la licencia de ocupación en la LOFCE la posibilidad de realizar *nuevas obras*, o al menos *aquéllas que sobrepasan las previstas para las edificaciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad*, según contempla en el artículo 533 ROGTU.

Surge por tanto la cuestión de la autorización de las obras necesarias para adaptar la edificación a la normativa técnica de habitabilidad, diseño y calidad, y la ordenación de edificación, ya sean las HD/91 o las nuevas DC/09. En nuestra opinión, nunca puede aceptarse que se autoricen obras que exceden de las previstas en el artículo 533 ROGTU en esta clase de edificios, aun cuando sean imprescindibles para cumplir las normas técnicas aplicables. En la práctica, se neutraliza la posibilidad de obtener en estos casos licencia de ocupación.

No puede contradecirse, creemos, nuestra opinión con fundamento en el artículo 481.2 ROGTU. Éste se ocupa de licencias de primera ocupación o utilización, limitadas a partes de las construcciones e instalaciones que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no se ajusten a la misma en aspectos de detalle o escasa entidad, si bien, reténgase el dato, condiciona esta posibilidad a que las fases concretas del proyecto para cuya primera ocupación o utilización se solicite autorización resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes, a reserva de la subsanación o suplemento de éste en aspectos menores y complementarios pendientes de autorización administrativa, y que, cuando el Ayuntamiento considere procedente exigirlo, el solicitante constituya una garantía en alguna de las formas previstas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes.

Estamos por tanto ante la posibilidad contemplada en diversas legislaciones autonómicas de otorgar concesión de licencia de ocupación parcial, con carácter de



excepción a la regla general de que ésta se refiera a la totalidad del edificio, aspecto al que también hace referencia el artículo 34.2 LOFCE; pero nótese que el artículo 481.2 ROGTU habla de una parte del mismo *con unidad funcional independiente*, de tal forma que se permite su ocupación y –con la garantía constituida– que continúen las obras para el resto del edificio, es decir, no habla de los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad ni, por supuesto, la realización de nuevas obras en los mismos, por lo que nunca podría alegarse esta norma en el supuesto que nos ocupa<sup>596</sup>.

Cuestión que merece un análisis diferenciado es la posibilidad de concesión de licencia de ocupación en *viviendas comprendidas dentro de áreas semiconsolidadas*, sobre las que no procede la restauración de la legalidad. Como destaca LATORRE HERNÁNDEZ, cuestiones en principio ajenas a las condiciones de patrimonialización de la edificación van a determinar la aplicación de este concreto régimen<sup>597</sup>. El artículo 244.2 ROGTU en relación con el 29 LUV, referido a actuaciones aisladas, perfila los conceptos de viviendas unifamiliares aisladas *en uso o en condiciones de ser habitadas*, y así:

a) Considera viviendas unifamiliares *en uso* aquéllas en las que se pueda acreditar que están habitadas, y además sus residentes se hallen empadronados en ellas al menos durante un año<sup>598</sup>.

---

<sup>596</sup> Sobre las licencias de ocupación parcial, Antonio CANO MURCIA, *Las licencias de primera utilización...*, págs. 72-73. Este autor hace referencia a la acertada jurisprudencia mayoritaria que no permite la licencia de ocupación limitada a la parte de la edificación que cumple con la normativa urbanística cuando otra sección de la misma contiene una o varias infracciones, de la que es ejemplo la STS de 1 de septiembre de 1987, aun cuando se manifiesta en sentido contrario la de 5 de diciembre de 1988. Pero en uno y otro caso nos encontramos con infracciones sobre las que todavía no había caducado la posibilidad de restauración de la legalidad, por lo que se trata de supuesto distinto al que nos ocupa en este capítulo.

<sup>597</sup> Manuel LATORRE HERNÁNDEZ, *Reparcelaciones especiales...*, págs. 385 y sig.

<sup>598</sup> El artículo 15 LBRL dispone que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Cabe plantearse si puede denegarse la inscripción en el Padrón sobre la base de la existencia de irregularidades urbanísticas del inmueble a habitar.

La Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en sesión de 16 de julio de 2009, trata esta cuestión, al constestar una consulta sobre las consecuencias de éste en viviendas que carezcan de licencia municipal. En su respuesta, recalca el carácter del Padrón como registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España, de manera que siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el Padrón. Así como la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas

b) Entiende por viviendas *en condiciones de ser habitadas* aquéllas que cumplen los requisitos normativos exigidos para obtener cédula de habitabilidad o autorización administrativa equivalente.

Por último, explicita la potestad de la Administración para girar visita de inspección a efectos de comprobar la efectiva concurrencia de todas estas circunstancias.

Nótese que el apartado a), cuando habla de las viviendas unifamiliares se centra en el hecho constatable de que las viviendas están “habitadas”, pero no exige licencia de ocupación. Podemos pensar que el normador parte de la base de que para la vivienda estar habitada, necesariamente ha de existir una cédula de habitabilidad o una licencia de ocupación; pero es más lógico que los autores del ROGTU hayan tenido en cuenta que la realidad es muy distinta, que sólo en los últimos años se han empezado a exigir estos documentos para el acceso a los suministros, y que respecto a viviendas antiguas, muchas de ellas en suelo no urbanizable, se desconoce si alguna vez ha existido un título habilitante para la construcción.

De hecho, la licencia de ocupación no es exigida por el artículo 244.2.a) ROGTU –a diferencia del apartado b)- y por tanto difícilmente podrá excluirse una edificación del régimen de las áreas semiconsolidadas por este motivo, sino

---

sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

Expone el Ayuntamiento consultante que su principal preocupación son las responsabilidades en que pudiera incurrir el funcionario por, y se cita literalmente, “certificar la existencia de vivienda” sin licencia. Al respecto, responde el Consejo que la certificación sólo sirve para acreditar hechos relativos al empadronamiento y no a la legalidad de la vivienda en la que el habitante se empadrona, cuestión que, en todo caso, estará sujeta a la legislación sectorial correspondiente, en este caso la urbanística.

Mismo criterio mantuvo la sentencia número 145/2000 de 21 de marzo del TSJ del País Vasco, recurso 1825/1997, para la que en tanto no se había negado que el recurrente fuera vecino de hecho, residente en el término municipal, su Alcalde, ante la solicitud de empadronamiento presentada cumpliendo los requisitos legales establecidos, debió admitirla, resultando para tal reconocimiento intrascendentes las condiciones de habitabilidad de la vivienda u otras circunstancias urbanísticas que afectaran a la misma para cuyo restablecimiento tienen las entidades locales otros cauces legales previstos, sin necesidad de negar la vinculación administrativa solicitada.

Siguiendo los anteriores razonamientos, debería darse igual respuesta aun cuando se hubiera decretado el corte de suministro de agua, energía eléctrica, gas y telefonía como medida complementaria a la restauración de la legalidad (art. 225.2.a, LUV). De toda manera, la cuestión que se trata en esta nota, como acertadamente dice el Consejo de Empadronamiento, es ajena a la disciplina urbanística, de manera que no avanzamos conclusiones al respecto.

que más bien al contrario, con que se acredite que están habitadas y que sus residentes se hallan empadronados en ellas con un año de antelación, procede el sometimiento a este régimen.

El apartado b), por el contrario, se centra no en que estén habitadas, sino en que sean *susceptibles* de estarlo por cumplir los requisitos normativos para obtener la cédula de habitabilidad o autorización administrativa competente. No se acierta a comprender por qué habla de la cédula de habitabilidad cuando tanto LUV como LOFCE, anteriores en el tiempo y superiores en jerarquía, han previsto su desaparición y la sustitución por la licencia de ocupación, y el propio ROGTU se ocupa detalladamente de ésta en los artículos 469 y 486. De toda manera, en última instancia, ha de interpretarse el precepto en el sentido de comprobar el cumplimiento de las normas de habitabilidad exigibles a las viviendas, como paso previo a la concesión de la licencia de ocupación.

Por último, en términos similares, para los edificios a que se refiere el artículo 30.2 LUV, cabrá la concesión de licencia de ocupación dentro de los límites marcados por su régimen específico, siempre y cuando el planeamiento contemple este uso. Téngase en cuenta que entre los propósitos del régimen jurídico de las áreas semiconsolidadas en la normativa valenciana está el incardinar las situaciones preexistentes con la nueva ordenación. Por este motivo, en última instancia, si se contempla este tratamiento *ad hoc* y la pervivencia de las edificaciones, ya regularizadas, no hay obstáculo para la obtención de la licencia de ocupación.

### **5.3-Posibilidad de obtención de autorización ambiental**

El artículo 22 RSCL sujeta la apertura de establecimientos industriales y mercantiles a la intervención municipal en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local<sup>599</sup>. Al respecto, tanto el artículo 30.1 RAM, como las sucesivas normas que basadas en éste han surgido en las Comunidades Autónomas contemplan entre sus primeros trámites la comprobación de la

---

<sup>599</sup> La nueva redacción dada por Real Decreto 2009/2009 de 23 de diciembre, añade la sujeción, cuando proceda, a la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

compatibilidad urbanística de la actividad. Se ha de denegar la solicitud de licencia por razones de competencia municipal de no adaptarse la actuación al planeamiento.

Por tanto, la actual normativa autonómica de control ambiental, coincidente en este punto, ha contemplado con carácter general un informe de compatibilidad urbanística del proyecto, como requisito imprescindible que, de no ser favorable, impide el otorgamiento de la autorización ambiental. En la Comunidad Valenciana, la Disposición Final cuarta de la LPCC declara inaplicable en la Comunidad Valenciana el RAM, pero contempla un trámite sustancialmente similar en sus distintos instrumentos de control ambiental, como se lee para la autorización ambiental integrada en su artículo 25 y 24 del Decreto 127/2006 de 15 de septiembre de desarrollo de la anterior, a semejanza de la estatal Ley 16/2002 de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; de la misma manera, para la licencia ambiental en los artículos 47 LPCC y 52 del Decreto 127/2006, y por último, para la comunicación ambiental, en los artículos 65 LPCC y 71 del Decreto 127/2006<sup>600</sup>.

Debe en primer lugar precisarse que hablamos de la posibilidad de concesión de algún instrumento de control ambiental sobre edificio ilegal sobre el que no procede la restauración de la legalidad, es decir, no se está tratando del supuesto, relativamente frecuente en la práctica, de convalidar una actividad desarrollada a lo largo de los años sin ninguna autorización ambiental, donde según reiterada jurisprudencia no crea derechos adquiridos, aun habiendo mediado tolerancia administrativa<sup>601</sup>.

---

<sup>600</sup> Antonio CANO MURCIA, *Manual de licencias de apertura...*, págs. 269 y sig; Francisco A. CHOLBI CACHÁ y Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento...* págs. 126 y sig; José NARBÓN LAÍNEZ, *Las actividades calificadas*, págs. 23 y sig; César HERRERO POMBO, *El procedimiento para la concesión de licencias ambientales y otros aspectos procedimentales en los que interviene la administración local en la Comunidad Valenciana*; Juan Bautista LLORCA RAMIS, *Instrumentos de intervención administrativa ambiental en la Comunidad Autónoma Valenciana*, Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 711 de 14 de septiembre de 2006.

<sup>601</sup> Se desprende entre otras de la STS de 16 de junio de 2000, Sección 5ª, recurso 3597/1994. Sobre esta cuestión, en extenso, Antonio CANO MURCIA, *Manual de licencias de apertura...*, págs. 427 y sig; José Antonio IVARS BAÑULS, *La interrelación de licencias en la Ley Urbanística Valenciana*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, págs. 1401 y sig.

Nos ocupamos en cambio de la posibilidad de obtención *ex novo* de alguna clase de autorización ambiental sobre edificación ilegal donde no procede la restauración de la legalidad, en particular, hasta qué punto esta característica puede por si sola impedir, no mediando otros obstáculos, su concesión. Esta cuestión es tratada por CACHARRO GOSENDE, quien resalta que la licencia de apertura –y, en general, el control ambiental- no constituye un acto de ejecución del planeamiento sino simplemente de control administrativo del cumplimiento de la legalidad por parte de esa actividad en el doble aspecto urbanístico -referido, fundamentalmente a la legalidad del uso y la construcción que lo alberga- y medioambiental -en cuanto a la evaluación de la incidencia ambiental de la actividad e imposición de las medidas correctoras correspondientes<sup>602</sup>.

Con carácter general puede hablarse de dos situaciones distintas, según los usos y construcciones sean disconformes con el planeamiento o, por el contrario, se adapten a éste. Profundizando, se comprueba que dichas posibilidades pueden predicarse, independientemente, tanto del uso como de la construcción. Cabe, en teoría un uso irregular en una construcción que puede estar o no ajustada al planeamiento.

De otra parte, la carencia de licencia, tanto urbanística como ambiental, tiene distintas consecuencias en lo que se refiere al uso y a la construcción. Así como una construcción irregular carente de licencia de obras solamente puede ser demolida en el supuesto de que no haya prescrito la infracción urbanística de que se trate, en cambio, un uso irregular carente de licencia podrá ser impedido en todo momento, ya que al ser la explotación del establecimiento mercantil o industrial una actividad continua, en contraste con la actividad constructiva, que termina con el remate de la construcción, la prescripción no se produce nunca, pues la actividad infractora persiste en el tiempo. De un modo esquemático el autor distingue las situaciones de: a)edificación y uso dentro de ordenación; b)edificación y uso fuera de ordenación; c)edificación dentro de la ordenación y uso

---

<sup>602</sup> Francisco CACHARRO GOSENDE, *La posibilidad de concesión de la licencia de apertura para la legalización de la actividad preexistente en un ámbito sujeto a planeamiento especial*, QDL, núm. 0, 2002, págs. 128 y sig, cuya argumentación se describe en estas páginas. Para el supuesto concreto a que se refería este informe, una industria embotelladora del agua preexistente al Plan General en el entorno de un manantial, entendió que la falta de planeamiento de especial sólo constituye un obstáculo para la concesión de la licencia de apertura en el supuesto de que la edificación que alberga la actividad no tuviera más de cuatro años.

fuera de ordenación; y d)edificación fuera de ordenación y uso dentro de ordenación.

En los supuestos b) y c) nunca podría concederse licencia ambiental por la razón obvia de que el uso no está permitido por el planeamiento; por el contrario, en el a), debe concederse licencia, en la medida en que el planeamiento permite ese uso y construcción, por supuesto, no de mediar otros factores que obliguen a un pronunciamiento desfavorable.

Por último, en el supuesto d), al tratarse de una edificación sin licencia, existen dos situaciones alternativas, según la infracción urbanística esté o no prescrita. En el segundo caso, es obvio que la actividad no podrá tampoco legalizarse, pues lo que procede es restaurar la legalidad; en cambio, si se halla prescrita, en opinión de este autor, al no añadir la licencia ambiental posibilidades edificatorias, sino simplemente autorizar el uso para el que la edificación existente fue construida, y no alterarse el estatus de “propiedad congelada” que la ley atribuye a estas edificaciones, no ve obstáculo para la concesión de la autorización ambiental. Debe señalarse, a este respecto, que si la edificación se encuentra sin licencia pero con la infracción urbanística prescrita, aquélla no necesita ya licencia de obra para mantenerse en pie. La licencia ambiental se limitaría, en este caso, una vez constatada esta realidad, a ejercer sus específicas funciones de control medioambiental, pues no cabría la denegación por razones de competencia municipal -a través del artículo 30.1 RAM o sus equivalentes autonómicos-, en la medida en que precisamente esa competencia municipal ya no puede ser ejercida, al haber prescrito la correspondiente acción<sup>603</sup>.

A lo largo de todo este capítulo se han marcado paralelismos entre el régimen de los edificios fuera de ordenación por causas sobrevenidas y el de aquéllos otros sobre los que no procede la restauración de la legalidad por haber prescrito la acción.

---

<sup>603</sup> Francisco CACHARRO GOSENDE, *La posibilidad de concesión de la licencia de apertura...*, págs. 131-132.

Para el supuesto de edificaciones fuera de ordenación, como se ha indicado, en consonancia con los autores que han manifestado una opinión favorable<sup>604</sup>, la jurisprudencia se ha pronunciado en el mismo sentido, hasta el punto de ver improcedente negar la apertura de establecimiento si la apertura exige efectuar obras que no inciden en los elementos fundamentales y estructurales del inmueble, o que no prolonguen el estado de vida del mismo<sup>605</sup>. Véanse al respecto la STS de 2 de octubre de 1991, Sección 5ª, recurso 1141/1990 o la STS de 4 de febrero de 1993, recurso 5458/1990, Sección 4ª:

“...sin que tampoco pueda objetarse, en apoyo de tal denegación de licencia de apertura, el hecho de que el Quiosco de autos, como consecuencia del vigente PGOU se encuentre incardinado en el artículo 60 de la vigente Ley del Suelo "fuera de ordenación" mas tal circunstancia sólo afectaría a las licencias de obras en los edificios o instalaciones erigidas con anterioridad a su aprobación pero no afectan al uso del inmueble determinado en las Ordenes vigentes en el tiempo en que fue autorizado, del que no puede ser privado sin la correspondiente indemnización...el artículo 60 de la Ley del Suelo se refiere a obras no a los usos, por lo que los edificios construidos podían destinarse por los propietarios o un tercero a cualquier uso, aunque sea disconforme con el nuevo planteamiento, pues la limitación afecta a licencia de obras, no a licencia de apertura"

En similar criterio, la STS de 3 de mayo de 1990, Sección 5ª, por la que se aceptó en edificio fuera de ordenación la transformación de un cinematógrafo en discoteca, y la STS de 15 de septiembre de 1997, Sección 5ª, recurso 7584/1991:

“La doctrina de esta Sala (Sentencias de 20 diciembre 1988, 29 marzo, 16 octubre 1989; 18 abril 1990, 28 septiembre 1993, 29 marzo y 21 julio 1994; 7 febrero y 26 junio 1995, 12 noviembre 1996) sienta que, aunque las licencias deben otorgarse o negarse de forma reglada según se ajuste o no a la ordenación urbanística -artículos 57.1, 58.1 y 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976- existen casos en los que resulta viable la autorización de obras, o licencia de usos, que no se acomoden a lo estrictamente previsto en el Plan; con este tipo de

---

<sup>604</sup> Rafael ARIÑO SÁNCHEZ, *Edificios fuera de ordenación...*, págs. 25 y sig; Antonio CANO MURCIA, *Manual de licencias de apertura...*, págs. 415 y sig; Federico A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico...*, págs. 368 y sig; Tomás POU VIVER, *Procedencia de la licencia de apertura de establecimiento...*

<sup>605</sup> Tomás POU VIVER, *Procedencia de la licencia de apertura de establecimiento...*,pág. 16.

licencias se viene a dar expresión al sentido esencial del Derecho Administrativo que aspira siempre a armonizar las exigencias del interés público con las demandas del interés privado; así, cuando está prevista una transformación de la realidad urbanística que impediría cierto uso, pero, no obstante aquella transformación no se va a llevar a cabo inmediatamente, el uso mencionado puede autorizarse; con la salvedad, en atención al interés público, de que cuando haya de eliminarse, se procederá a hacerlo sin indemnización”<sup>606</sup>

Sobre los edificios donde no procede la restauración de la legalidad, el autor citado, en los casos en que el uso sí estuviera dentro de ordenación, al no añadir la licencia ambiental posibilidades edificatorias, no ve obstáculo a su concesión, en tanto se limita a ejercer sus específicas funciones de control medioambiental<sup>607</sup>.

Éste es también el criterio marcado por la STS de 29 de marzo de 1989, al revocar una resolución donde se denegaba la licencia de actividad a unas oficinas donde existía una infracción urbanística prescrita:

“...resulta absolutamente fuera de razón que se deniegue a...licencia de apertura para la actividad de oficinas, sin que en contra de su otorgamiento se invoque impedimento originado por la normativa urbanística o de la propia actividad, y sí, únicamente, la persistencia de una infracción urbanística y la no demolición del exceso constructivo en que consiste; actitud con la que se está demostrando un intento de conseguir lo que ya no podría lograrse por falta de reacción en tiempo oportuno, y no impedir que un edificio se utilice en contra de los usos determinados para el mismo o que la actividad en que éstos se concreten no contravenga lo respecto de ella reglamentado, finalidad de la intervención administrativa en la apertura de establecimientos”

Discrepamos de esta línea argumental referida a los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad. Aun cuando aceptemos que la licencia ambiental no incida en las posibilidades edificatorias y se limite a ejercer sus específicas funciones de control medioambiental, la concesión de ésta implica el

---

<sup>606</sup> De nuevo se plantea y ratifica la posibilidad de admitir obras que exceden de las previstas en la normativa aplicable. Como se ha indicado, en nuestra opinión, strictu sensu la LUV no permite autorizar las que excedan de las correspondientes a edificios fuera de ordenación, aun cuando se renuncie a posteriores indemnizaciones. Sobre esta materia, véase el apartado de este capítulo relativo a las obras admitidas en esta clase de edificaciones.

<sup>607</sup> Francisco CACHARRO GOSENDE, *La posibilidad de concesión de la licencia de apertura...*, pág. 132.



previo estudio de la compatibilidad urbanística, tanto según el RAM como las diversas normativas autonómicas. Así, el artículo 25 LPCC exige un previo “informe acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico y, en su caso, con las ordenanzas municipales relativas al mismo”. Así como el régimen de los edificios declarados fuera de ordenación debe ser atemperado por el nuevo planeamiento, y de esta manera contemplar ciertas actividades, por lógica, los edificios nacidos irregulares nunca pueden obtener este certificado de compatibilidad urbanística.

A estas conclusiones se llega de forma expresa en la normativa balear, en tanto el artículo 2 de la LEFO de forma expresa impide toda clase de obras y contratación de suministros en los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad y con ello se cercena prácticamente en su totalidad la posibilidad de concesión de algún tipo de autorización ambiental<sup>608</sup>.

Pese a todo lo anterior, aun en el supuesto de que se aceptara en el plano teórico la posibilidad de concesión del instrumento de intervención ambiental, en la práctica, la posibilidad se encuentra seriamente limitada. Por regla general la instalación de actividades implica la realización de obras, aun en el supuesto de construcciones en principio adecuadas para su desarrollo, ya que además de motivaciones estéticas que puedan compeler a adecentar el local, la normativa sectorial es cada vez más rigurosa y minuciosa. Pensemos que las obras autorizables son escasas cuando no procede la restauración de la legalidad, como se desprende de la lectura del artículo 533 ROGTU, el cual no admite la reforma y mejora. Por consiguiente, ante la mayoría de los casos, aun tras la aceptación en genérico de la posibilidad, la situación puede devenir irresoluble en el caso concreto. No descartemos, para estos casos, como medida de viabilidad, la posibilidad de una declaración de interés comunitario de la instalación, de estar ésta en suelo no urbanizable y cumplirse el resto de condiciones a que se refiere la Disposición Transitoria quinta de la LSNU, sobre reforma o ampliación de actividades industriales<sup>609</sup>.

---

<sup>608</sup> Jaume MUNAR FULLANA, *Edificios e instalaciones fuera de ordenación...*, págs 48 y sig.

<sup>609</sup> Resaltemos que esta norma se refiere no a instalaciones preexistentes a la LSNU sino a las preexistentes a la anterior Ley 4/1992 de 5 de junio de suelo no urbanizable que mantengan su

Así como para las edificaciones sobre las que no procede la restauración situadas en áreas semiconsolidadas existen concretas normas sobre el uso como vivienda -aspecto tratado en el apartado 5.2.3-, no se contempla en la LUV para ellas la actividad ambiental. Centrándonos en el concreto supuesto que nos ocupa en estas páginas, el de las edificaciones sobre las que no procede la restauración, y con abstracción de los otros casos a los que sea aplicable este régimen, el mismo criterio mantenido hasta ahora nos lleva a concluir la improcedencia de la concesión de licencia de actividad ambiental sobre las mismas cuando se encuentren dentro de áreas semiconsolidadas.

En cambio, para las referidas en el artículo 30.2 LUV sí se admiten expresamente los cambios objetivos de actividad, así como las obras de reforma y mejora, siempre que no acentúen la inadecuación al planeamiento vigente, no supongan la completa reconstrucción de elementos disconformes con él, ni incrementen el valor de la edificación a los efectos indemnizatorios. Nos remitimos a la crítica a esta regulación que se ha realizado en el apartado 3.2 de este capítulo; además, es censurable que se contemple la posibilidad de cambio de actividad -aun limitada- en este supuesto pero no en el resto de los referidos a áreas semiconsolidadas.

---

actividad tras la LSNU y no se ajusten a lo dispuesto en ésta. Se prevé la posibilidad de declarar el interés comunitario de la actividad en cuestión, siempre que, entre otras condiciones, según su apartado 1.a), no exista la posibilidad de adoptar medidas de restauración de la legalidad urbanística. Su ámbito de aplicación son por tanto industrias que en su origen eran legales o bien respecto de las cuales ya no se pueden adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad, a las que con ciertos límites permite su aplicación o reforma, aun cuando se incumplan las condiciones previstas con carácter general en la LSNU.

Sobre esta cuestión, y su tratamiento en la Comunidad Valenciana, nos remitimos al completo trabajo *Las disposiciones transitorias de la Ley 10/2004 del suelo no urbanizable, y sus pretensiones legalizadas: en especial, los núcleos clandestinos de población en suelo no urbanizable*, en María José ALONSO MAS en *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano...*, págs. 138 y sig.

Las normas contenidas en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 4/1992 de 5 de junio fueron calificadas de manera muy elocuente, como “disposiciones de tolerancia” por Gerardo ROGER FERNÁNDEZ, a la sazón director general de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Conselleria d’Obres Públiques, Urbanismo i Transports, en *La necesaria regulación del suelo no urbanizable*, dentro del colectivo *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable. Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, 1995, pág 25.

#### 5.4-La valoración de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad

En aplicación del criterio marcado por la STC 61/1997 de 20 de marzo, referido al artículo 149.1.18º CE, las reglas sobre valoraciones son uno de los aspectos de la legislación del suelo cuya competencia corresponde al Estado, que en la actualidad se ocupa de ellas en el Título III de la LS/08. El artículo 31 LUV, en consecuencia, se remite a la legislación estatal vigente para fijar las reglas de valoración de bienes y derechos a los efectos de su indemnización pecuniaria en los procedimientos de expropiación y equidistribución.

No es objeto de este trabajo analizar los límites y pertinencia del título competencial en el que se ha amparado el Estado, que en ocasiones ha dado lugar a discusión<sup>610</sup>, ni tampoco describir con carácter general el nuevo sistema de valoraciones introducido en la LS/07 y ahora vigente en la LS/08, tarea de la que se han ocupado otros autores con mayor detenimiento<sup>611</sup>. Incidimos en estas líneas en el concreto aspecto de la valoración de las construcciones ilegales. Hay que aclarar que tampoco se entrará de discernir, cuando proceda, la manera de calcular el *quantum* de indemnización en cada supuesto específico de edificación, para cuya concreción nos remitimos a las concretas reglas previstas en el Título

---

<sup>610</sup> Sobre la intervención autonómica en la materia, Juan CRUZ-ALLI ARANGUREN-Juan CRUZ-ALLI TURRILLAS, *Estudio sistemático...*, págs. 473 y sig; Íñigo MARTÍNEZ DE PISTÓN APARICIO, *Artículo 21*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1039 y sig, en págs. 1055 y sig. La normativa urbanística valenciana se ocupa de la aplicación de este régimen estatal de valoraciones a los procedimientos de equidistribución. Así, por ejemplo, los artículos 32 y 162.3 LUV regulan la compensación de derechos al propietario que no quiera contribuir a las cargas del Programa, renuncie a los beneficios que se deriven de las condiciones de desarrollo establecidas por el mismo y exija ser compensado por los derechos que correspondan a su inmueble en el momento de la iniciación del correspondiente procedimiento. Sobre la valoración del suelo en la reparcelación en la Comunidad Valenciana, Rafael DURÁ MELIS-Josep Antoni PAYÀ GASENT, *Guía básica...*, págs. 79 y sig, Josep ORTIZ BALLESTER, *Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho urbanístico valenciano: la valoración del suelo en el proyecto de reparcelación*, RDUMA, núm. 259, 2010, pág. 173 y sig.

<sup>611</sup> María José ALONSO MAS, *Sistema de valoración y responsabilidad patrimonial de la Administración en la nueva Ley 8/2007 de Suelo*, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 8, 2007, págs. 127 y sig; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 385 y sig; Juan CRUZ-ALLI ARANGUREN, *Las valoraciones en la Ley 8/2007 de 28 de mayo de suelo*, en *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, I, 2008; Juan CRUZ-ALLI ARANGUREN y Juan CRUZ-ALLI TURRILLAS, *Estudio sistemático...*, págs. 471 y sig; Íñigo MARTÍNEZ DE PISTÓN APARICIO, *Artículo 21*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1039 y sig.

III de la LS/08, el RV y a los autores que han profundizado en ellas.

Las valoraciones previstas en el Título III de la LS/08, tienen como objeto según su artículo 21.1 la verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados; la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive; la fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas, y la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El artículo 531.a) ROGTU dispone que mientras el interesado no ejecute plenamente la orden de restauración de la legalidad urbanística las construcciones, edificaciones, instalaciones y demás elementos pendientes de demolición, no darán derecho al pago de justiprecio expropiatorio, de indemnización de daños y perjuicios o de otro tipo de compensación económica. Por tanto, según este precepto, no son objeto de valoración aquellos elementos cuya desaparición ha ordenado la Administración, pero por el contrario no hace ninguna referencia a aquellos otros realizados sin título habilitante sobre los que ya no procede la restauración de la legalidad.

Tradicionalmente, en estos supuestos, cuando los elementos que no podían ser objeto de restauración quedaban dentro del ámbito de un procedimiento de equidistribución y devenían incompatibles con su desarrollo, la jurisprudencia se decantó por indemnizar al propietario del edificio irregular por su valor, con cargo a la actuación correspondiente, pero añadiendo el importante matiz de que la construcción no podía ser tratada de la misma manera que si ostentara título habilitante y por consiguiente permitía en estos casos ponderar las circunstancias existentes en cuanto a la fijación de la indemnización. En este aspecto existía una cierta asimilación entre estas construcciones y las declaradas fuera de ordenación, ya que en ambos casos la jurisprudencia reiteraba que no podían tratarse éstos de la misma manera que si el edificio estuviera dentro de ordenación, por la limitación de facultades dominicales que acarreaban. Con este

criterio puede verse la STS de 17 de febrero de 2000, Sección 5ª, recurso 5038/1994, referida a un edificio fuera de ordenación; de forma más concreta para un edificio ilegal la sentencia del TSJCV de 5 de julio de 2006, Sección 2ª, recurso 776/2006, sobre una vivienda construida en suelo no urbanizable, sin licencia municipal ni autorización autonómica, el Tribunal, dado el estado de terminación de las obras, el hecho de constituir residencia habitual y la propia duración de la situación de ilegalidad urbanística, prolongada en el tiempo sin que la Corporación adoptara medidas tendentes a ponerle fin, estimó que el porcentaje indemnizatorio razonable con cargo al proyecto de reparcelación debía ser del 50 por ciento de su valor si se procedía a su demolición por incompatibilidad con la nueva situación urbanística.

La LS/07, así como su sucesora la LS/08, han venido a alterar la situación anterior. Así, el artículo 22.3 LS/08 dispone que las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos *siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración*, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes. A continuación, indica que en el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones *que se ajusten a la legalidad* se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista para la valoración de éste en el artículo 24.2 LS/08.

El propio artículo 22.3 LS/08 –al igual que el 5.1 RV– se encarga de definir las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración como aquellas que se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística. Se encarga de distinguir las de aquellas incursas en la situación de fuera de ordenación, cuyo valor sí es indemnizable, pero donde éste se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil, en la línea de la jurisprudencia antes citada, de la cual, tras la LS/07, se han desgajado los edificios sobre los que no procede la restauración de la legalidad, a los que en estos momentos no es aplicable.

Como consecuencia de esta norma, la edificación ilegal nunca deberá valorarse, ni siquiera aunque hayan transcurrido los plazos de los que dispone la Administración para reaccionar ante la misma, porque tal circunstancia impedirá la sanción o demolición de lo ilegalmente construido, pero jamás modificará el estatuto de ilegalidad que concurre en la edificación ni se cumplirá el requisito de ajuste a la legalidad exigido por la LS/08.

Esta nueva regulación de la valoración introducida por la LS/07 obliga a replantear el tratamiento de las áreas semiconsolidadas en los procedimientos de equidistribución, y da lugar a fuertes consecuencias desde el punto de vista de su aplicación práctica, concretamente en lo referente a las edificaciones donde ha prescrito la acción para la restauración de la legalidad urbanística, que se incluyen de forma expresa dentro del marco de las áreas semiconsolidadas según el artículo 236 ROGTU.

Téngase en cuenta que para el supuesto que se reparcelen los terrenos y la permanencia del edificio sea incompatible con la nueva urbanización, el artículo 28.4.d) LUV contempla las compensaciones pertinentes. Ciertamente, como se ha indicado, el artículo 531 ROGTU no permite el pago de las indemnizaciones si no se ha restaurado la legalidad urbanística, pero con el nuevo régimen de valoración de la LS/07 y LS/08, reiteramos, debemos entender que no procede en ningún caso el abono de indemnizaciones por obras ilegales, aun estando prescritas las infracciones. A estos efectos, por tanto, tras la nueva normativa estatal, es indiferente que el edificio esté incluido en el régimen de las áreas semiconsolidadas.

Esta previsión se refuerza con el artículo 5.2 RV, el cual cercena de nuevo la posibilidad de valoración de la edificación, cuando dispone que sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición transitoria quinta de la LS/08, en los supuestos de edificaciones, construcciones e instalaciones no ajustadas a la legalidad al tiempo de su valoración y para las que no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se procederá de la forma siguiente:

a) En suelo en situación de rural, en ningún caso serán objeto de valoración

y tampoco serán tenidas en consideración a los efectos del cálculo de la renta de la explotación.

b) En suelo en situación de urbanizado, edificado o en curso de edificación, no se computarán a los efectos de la tasación conjunta del suelo y edificación a que alude el artículo 24.2.a) LS/08. De esta manera, sólo se valora el suelo en los términos del apartado b), es decir, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

Una primera cuestión a plantear en estos supuestos es a través de qué procedimiento se determina la ilegalidad de la construcción. En nuestra opinión, en el propio procedimiento que contenga la valoración, como podría ser una reparcelación o una expropiación, la Administración debe hacer un juicio de valor sobre la legalidad de las construcciones, porque si bien se trata de una cuestión incidental, lógicamente forma parte de su finalidad. Así, a título de ejemplo, en el caso concreto de la reparcelación, ésta tiene entre sus objetivos la aplicación de los criterios de valoración de los bienes y derechos correspondientes a las fincas aportadas, según el artículo 173 LUV. Cuestión distinta es que para este juicio de valor, una prueba fundamental, aun cuando no imprescindible, pueda ser el acto administrativo donde se declare la improcedencia de la restauración por transcurso del tiempo, previsto en el artículo 20.4.a) LS/08, redactado por el Real Decreto 8/2011 de 1 de julio.

Debe plantearse asimismo, ya sea en un procedimiento de restauración autónomo o en el marco de otra actuación donde se dilucide esta cuestión, a quién corresponde demostrar el carácter de construcción ilegal, es decir, si ha de ser la Administración quien aporte pruebas de la falta de ajuste de la obra al planeamiento en el momento de su construcción o si por el contrario ha de ser el propietario quien demuestre que sí se producía esta adecuación.

Ante esta situación, no consideramos que sea extrapolable la extensa jurisprudencia, a la que ya se ha hecho referencia en el apartado 2.8.3 del capítulo II, según la cual en los procedimientos de restauración de la legalidad la carga de la prueba de la caducidad de las potestades de restauración –con la LUV, hablaríamos de prescripción– la soporta no la Administración sino el

administrado que voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad en la realización de unas obras y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del dies ad quo del plazo de caducidad. Pensemos que los numerosos pronunciamientos que han coincidido en este criterio atribuyen al infractor la prueba *del transcurso del plazo* previsto en la legislación para el ejercicio de las potestades administrativas, en tanto éste se amparó en la clandestinidad para actuar sin título habilitante; en cambio, ahora hablamos no del momento en que se comete una infracción, sino *de la prueba de la legalidad o ilegalidad de la construcción*, es decir, no la fijación en el tiempo de unos determinados hechos sino la determinación de una aplicación concreta de la normativa urbanística sobre un edificio, que puede haber variado en el transcurso de los años. De esta manera, si la Administración pretende no valorar la construcción ilegal, en nuestra opinión, la carga de la prueba de esta ilegalidad primigenia corresponde a quien propone consecuencias tan graves.

Es posible que hablemos de edificios antiguos, llegados de generaciones pasadas, de los que se desconozca la fecha de creación, la normativa aplicable a ese momento o incluso la propia existencia del título habilitante, de manera que obligar a los propietarios a probar esta inadecuación inicial es tarea muy ardua y prácticamente fuera de su alcance, cuando por otra parte no es tan lejana en el tiempo la generalización de la intervención administrativa en particular en el suelo no urbanizable<sup>612</sup>. Destaquemos por último que aun habiendo nacido el edificio sin título, de haber sido objeto de regularización en el transcurso de los años a través de algún planeamiento posterior, según ya se ha indicado, el propio artículo 22.3 LS/08 establece esta posibilidad para el pago de la valoración cuando la construcción sea legalizada con posterioridad.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el planteamiento anterior, derivado del artículo 22.3 LS/08, no es aplicable en todos los casos. La Disposición Transitoria quinta de la LS/08 dispone que las edificaciones

---

<sup>612</sup> La exigencia de licencia se generaliza en España a través de las Reales Ordenes de 10 de enero de 1854 y 10 de junio de 1865, en Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ, *El régimen de comunicación previa...*, pág. 32; Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución...*, págs. 186 y sig; cuestión distinta sería, probablemente, su efectiva implantación, en particular en los medios rurales.



existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.

Esta redacción aparece por primera vez en la Disposición Transitoria sexta de la LS/90, de reforma de régimen urbanístico y valoraciones de suelo, de donde pasa a la Disposición Transitoria quinta de la LS/92 y ahora, siempre con la misma redacción, al mismo número de la vigente LS/08. Escribe DE LA CRUZ MERA que resulta ciertamente distorsionante la aparición en una norma del año 2008 de una disposición que trata de asegurar un régimen transitorio a situaciones que derivan de hace más de dieciocho años, pero el dictamen del Consejo de Estado número 906 de 19 de junio de 2008, relativo a este último texto, recomendó su recuperación, al encontrarse el Gobierno ante una mera tarea refundidora de las normas que iban a ser derogadas y estar tal disposición vigente en la LS/92<sup>613</sup>. Resulta cuanto menos curioso el devenir de esta norma, que nacida con fines esencialmente registrales y de valoración, pasa a ser uno de los principales focos de disputa en la gestión de los programas de actuación integrada de la Comunidad Valenciana tras la entrada en vigor de la LRAU - como ya se ha tenido ocasión de describir en el apartado 3.1 de este capítulo - y se mantiene como normativa transitoria en 2008 para situaciones anteriores a 1990.

Como expuso la STC 61/1997 de 20 de marzo, el legislador estatal plasmaba con tal esquema una determinada concepción de la propiedad urbana, que consistía en disociar la propiedad del suelo del derecho a edificar e instauraba una progresiva adquisición y patrimonialización de las facultades dominicales. Según tal esquema, la patrimonialización de toda edificación requería, de acuerdo con aquella norma, que el propietario hubiese realizado las obras de edificación con fundamento en la correspondiente autorización administrativa contenida en la licencia y en los plazos marcados por la misma.

---

<sup>613</sup> Ángela DE LA CRUZ MERA, *Disposiciones Transitorias primera a quinta*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. págs. 1324 y sign, en pág. 1368.

El contenido de la Disposición Transitoria quinta responde a la especial configuración jurídica del derecho de propiedad que contenía la Ley 8/1990, concebido como un sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas que exigía el previo cumplimiento de una serie de deberes en cada una de las fases que integraban tal procedimiento. Este cumplimiento se constituía en requisito imprescindible y necesario para la propia adquisición de la facultad o derecho<sup>614</sup>.

Por tanto, es congruente con la llamada “teoría de la escalera” instaurada en la Ley 8/1990 y con haber llegado al último peldaño<sup>615</sup>. En la terminología de la LS/92 incorporar al patrimonio de su titular significaba haber cumplido todos los deberes urbanísticos, porque suponía culminar con éxito una carrera de obstáculos, o la presunción legal de haberlos cumplido<sup>616</sup>.

La Disposición Transitoria sexta de la LS/08 de la LS/90 era coherente con tal esquema y, a modo de *tabula rasa* respecto al pasado, patrimonializaba aquellas edificaciones ya existentes en el momento de su entrada en vigor que, estando situadas en suelos urbanos o urbanizables, se hubieran ejecutado de conformidad con la ordenación urbanística aplicable en el momento de su realización, así como aquellas donde, aun hechas al margen de esta conformidad, ya no procedía dictar medidas de restauración de la legalidad<sup>617</sup>.

En estos casos, la doctrina de la DGRN ha exigido una acreditación fehaciente de la inexistencia de obstáculos administrativos al acceso al Registro

---

<sup>614</sup> Para la aplicación temporal de la Disposición en el momento de su entrada en vigor, Francisco LLISSET BORRELL, José Antonio LÓPEZ PELLICER y Federico ROMERO HERNÁNDEZ, *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, II, 1993, págs.756 y sig.

<sup>615</sup> La doctrina civilista se ha detenido en la adquisición del dominio sobre lo edificado en el supuesto de edificaciones ilegales y el régimen de accesión previsto en el Código Civil, que fue objeto de nuevos debates a raíz de la LS/90 y su sistema de adquisición gradual de facultades, Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva...*, págs. 1269 y sig; Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Las licencias de edificación. Declaración de obra nueva*, en Alfonso RENTERÍA AROCENA (director), *Urbanismo: función pública y protección de los derechos fundamentales. Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP*, 1998, págs. 150 y sig.

<sup>616</sup> José Luis LORENTE TALLADA, *La gestión urbanística y la edificación existente...*, pág. 61. El autor dedica el Capítulo 2 a las distintas interpretaciones dadas a la Disposición Transitoria 5ª por doctrina y jurisprudencia en las actuaciones urbanísticas, en págs. 61 y sig.

<sup>617</sup> Ángela DE LA CRUZ MERA, *Disposiciones transitorias primera a quinta*, en *Estudio del articulado de la Ley de suelo*, pág. 1369.

de la Propiedad, en particular, que no proceda la restauración de la legalidad, unida a la ausencia de asiento en que se consigne la iniciación de expediente por infracción, como se describe, entre otras, en la Resolución de 21 de octubre de 2000. También es de destacar que el mismo órgano, en la Resolución citada, así como en las de 3 de noviembre de 1995 y 13 de octubre de 1999, ha extendido estos requisitos a las construcciones en suelo no urbanizable<sup>618</sup>.

Con independencia de los avatares devenidos a lo largo de los años en la interpretación de la Disposición Transitoria quinta se constata que ésta, expresamente, patrimonializa los inmuebles incluidos en su ámbito de aplicación y, por tanto, éstos no pueden dejar de ser objeto de valoración, aun cuando el artículo 22.3 LS/08 disponga expresamente lo contrario con carácter general. Ambos preceptos forman parte de la misma Ley y de esta manera, se debe entender que el artículo 22.3 LS/08 tiene una excepción en aquélla, prevista como una situación transitoria que afecta a una determinada clase de inmuebles. Así, son indemnizables, en los términos previstos en el Título III de la LS/08, las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar

---

<sup>618</sup> Dide la Resolución de la DGRN de 3 de noviembre de 1995:

“La conclusión anterior viene avalada por la misma ratio de la disposición transitoria quinta del Texto Refundido de 1992, aun cuando de la literalidad de sus términos parezca inferirse otra cosa. Su simple lectura pone de manifiesto que uno de los objetivos del legislador es confirmar -con todas las consecuencias inherentes- la inatacabilidad de las edificaciones realizadas antes de la entrada en vigor de la Ley 8/1990, que aun siendo contrarias a la legalidad urbanística entonces vigente no pueden ser ya alteradas por haber prescrito las acciones para el establecimiento de esa legalidad a través de la demolición. Que ello sólo se proclame expresamente respecto de las edificaciones en suelo urbano o urbanizable, se explica si se tiene en cuenta que la LS/90 (de la que procede la disposición transitoria ahora cuestionada y que pasó al Texto Refundido literalmente) no alteraba el régimen de la edificación en suelo no urbanizable (cfr. sus artículos 5 a 7), ni siquiera exigía para su constatación registral los requisitos del artículo 25 (esta extensión fue novedad del artículo 16.4, del Texto Refundido de 1992), sino que modalizaba o condicionaba únicamente el régimen de adquisición de aquéllas y las exigencias para su documentación e inscripción en el Registro de la Propiedad (vid artículos 8 y siguientes, en especial el 25); por tanto, sólo respecto de aquéllas podría plantearse la dificultad sobre si se había producido o no la incorporación al patrimonio del titular y de ahí la concreción de esa disposición transitoria quinta. Pero nada impide que la solución afirmativa adoptada al efecto, pueda aplicarse analógicamente a cualquier otra hipótesis, como la ahora debatida, que guarda con aquélla sustancial identidad de razón (cfr. artículo 4 del Código Civil)”

Sobre la interpretación dada por este órgano a la Disposición Transitoria 5ª, Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción...*, págs 58 y sig.

medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición<sup>619</sup>.

Las dudas que puedan suscitarse han de entenderse definitivamente resueltas con la aprobación del RV, en cual, en su artículo 5.2, al que ya se ha hecho referencia, impide la valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones no ajustadas a la realidad, pero “sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición transitoria quinta del texto refundido de la Ley del Suelo”. De esta manera, una norma que se ocupa de impedir la valoración de las construcciones irregulares, excluye de su aplicación de forma expresa las contempladas en la Disposición transitoria quinta.

Por último, cabe dilucidar si la Disposición Transitoria quinta es extrapolable al suelo no urbanizable *a efectos de valoraciones*, a semejanza del criterio seguido por la DGRN, que según hemos visto admite su aplicación a edificaciones en suelo no urbanizable con el propósito de su inscripción registral. La respuesta no puede ser otra que negativa. Por unos concretos motivos que se han explicitado más arriba, se admite la entrada en el Registro de la Propiedad de las construcciones en suelo no urbanizable, pero esta fundamentación, basada en el Derecho hipotecario, difícilmente puede aplicarse fuera de su concreto ámbito sin vulnerar de forma evidente la propia redacción de la Disposición, que se limita al suelo urbano y urbanizable.

---

<sup>619</sup> En este sentido, que compartimos plenamente, antes del RV, se han pronunciado María José ALONSO MAS, *Sistema de valoración y responsabilidad patrimonial de la Administración en la nueva Ley 8/2007 de suelo*, págs. 127 y sig, y Ángela DE LA CRUZ MERA, *Disposiciones Transitorias primera a quinta*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, pág. 1370; en cambio, es de otra opinión Juan MEDINA DEL CASTILLO, *Disposición Transitoria quinta*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1765 y sig, que da un superior valor al artículo 22.3 LS/08 respecto a la Disposición Transitoria 5ª. Discrepamos de este autor, ya que la secuencia lógica de la LS/08 no da lugar a que un precepto prevalezca sobre otro, sino que se desprende de su estructura que el artículo 22.3 LS/08 marca una regla general y, posteriormente, la Disposición Transitoria mantiene, proveniente del pasado, una excepción para un supuesto concreto.

### **5.5-La constancia en documentos públicos del carácter de construcciones sobre las que no procede la restauración, así como en el Registro de la Propiedad de la concesión de licencias sobre éstas**

Las sucesivas leyes del suelo han venido recogiendo el tradicional principio del Derecho urbanístico español de subrogación del nuevo propietario en la situación del anterior, al que ya se ha hecho referencia en el apartado 4.3 del capítulo II de este trabajo. Al respecto, pueden consultarse los artículos 71 LS/56, 88 LS/76, 22 LS/92, 21 LRSV, 18 LS/07 o el actual artículo 19.1 LS/08, según el que la transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a la propia Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. De esta manera, el nuevo titular hace suyos los derechos y deberes del anterior propietario, así como las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real<sup>620</sup>.

Esta misma regla tiene también su plasmación en el artículo 25 LUV, precepto perfectamente prescindible, porque se limita –sólo puede limitarse- a enunciar la idea anterior de subrogación y hacer una remisión a la legislación aplicable, debido a que la Comunidad Autónoma valenciana no puede incidir sobre la competencia exclusiva del Estado en la materia, de acuerdo con el

---

<sup>620</sup> Entre otros, sobre este principio y su evolución en las diversas leyes del suelo, José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, págs. 343 y sig; Jesús GONZALEZ PÉREZ (director) en *Comentarios...*, I, págs. 897 y sig; Manuel Ángel RUEDA PÉREZ y Pedro Antonio ROMERO CANDAU, *Artículo 17*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 705 y sig. Para su tratamiento en la LS/56, en extenso, en José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles...*, págs. 181 y sig.

Un análisis sobre la órbita de la LUV, aunque en esencia se remite a la normativa estatal, en M<sup>a</sup> Ángeles HORCAJADA TORRIJOS, *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos...*

Sobre el principio de subrogación y su relación con el de fe pública registral, en particular respecto a su tratamiento jurisprudencial, no siempre uniforme, Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, págs. 298 y sig; Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, págs. 42 y sig.; Jesús GONZALEZ PÉREZ en *Comentarios...*, I, págs. 902 y sig.; M<sup>a</sup> Ángeles HORCAJADA TORRIJOS, *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos...*, págs. 481 y sig.

artículo 149.1.8 CE, en los términos del apartado 3 de la Disposición Final primera de la LS/08. Otras normas autonómicas también han enunciado el principio, como es el caso del artículo 10.2 de la Ley 9/2001 de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid o el 38.2 del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña aprobado por Decreto Legislativo 1/2005 de 26 de julio, si bien al igual que la LUV se han constreñido a una remisión genérica a la legislación estatal.

Debe hacerse notar que es aplicable en la Comunidad Valenciana el criterio jurisprudencial por el que cuando se trata de restauración del orden jurídico perturbado, el nuevo adquirente también se subroga en las obligaciones de ejecución de aquellas obras o demoliciones necesarias para dicha restauración, pero que como ya se ha hablado en el apartado 2.4.3 del capítulo II, por el contrario, el principio de personalidad de la pena impide la subrogación en el ámbito sancionador. Nótese que en tanto el principio de subrogación como el de personalidad de pena entroncan en el Derecho estatal y son indisponibles para las Comunidades Autónomas<sup>621</sup>.

Con el fin de lograr unas mayores garantías en las transmisiones, el

---

<sup>621</sup> Un ejemplo de ello puede verse en la STS de 8 de noviembre de 1990, Sección 6ª, donde el ponente disecciona con precisión ambos conceptos:

*“Nuestro ordenamiento jurídico mantiene la titularidad privada del suelo pero con una determinación pública del contenido del derecho de propiedad, de suerte que las facultades que no integran las atribuye la ordenación urbanística en los términos que ésta establece –arts. 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 2º de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo–.*

*Así las cosas y en cuanto a dichas facultades, el cambio de propietario debe resultar intrascendente y el adquirente ha de quedar subrogado en la posición jurídica del transmitente – art. 88 del Texto Refundido de la Ley del Suelo–, sin que para ello pueda ser obstáculo la protección derivada del Registro de la Propiedad –arts. 13 y 34–.*

*Partiendo la cuestión en el terreno de la vulneración de la ordenación urbanística será necesario distinguir dos tipos de consecuencias:*

*A)La restauración del orden jurídico perturbado con demolición, en lo que ahora importa, de lo indebidamente construido.*

*En este terreno opera plenamente la subrogación declarada en el art. 88 del Texto Refundido.*

*b)La imposición de sanciones a los responsables.*

*En este ámbito la virtualidad de los principios propios del Derecho Penal en el campo de las sanciones administrativas –sentencias de 26 de mayo de 1987, 2 de julio de 1988, 20 de diciembre de 1989, 12 de mayo, 3 de abril, 20 de junio, 3 de julio, 25 de septiembre y 31 de octubre de 1990, etc– y más concretamente el principio de personalidad de la pena dan lugar a que la responsabilidad haya de ser una consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de la infracción.*

*Ha de entenderse por tanto que en el terreno sancionador no cabe la subrogación”*

artículo 19.2.a) LS/08 concreta que para las enajenaciones de terrenos debe hacerse constar en el correspondiente título la situación urbanística de los terrenos, entre otros aspectos, en lo que ahora nos interesa, el que cuenten con edificaciones fuera de ordenación. La infracción de esta regla, según el artículo 19.3 LS/08, faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil<sup>622</sup>.

Similar propósito protector de la correcta realización de transmisiones tiene otra novedad a destacar en el artículo 19.4 LS/08, del que se ha hablado en el apartado 4, con la facultad –no la obligación– conferida a los notarios para solicitar de la Administración competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de la situación urbanística de las fincas y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento están afectas<sup>623</sup>.

Por último, el artículo 76 RHU prevé que la concesión de las licencias para usos y obras de carácter provisional y edificios fuera de ordenación se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente. La nota se tomará a solicitud del titular registral, o con su audiencia a requerimiento de la Administración actuante, a la que se acompañe certificación literal del acuerdo de concesión de la licencia y en ella se expresará, a la vista de la certificación administrativa, el deber de demolición de las edificaciones cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización en su caso, y con las demás consecuencias previstas en la legislación urbanística<sup>624</sup>.

---

<sup>622</sup> Sobre la acción rescisoria, entre otros, Jordi ABEL FABRÉ, *Ley de suelo...*, I, págs. 62 y sig.; Jesús GONZALEZ PÉREZ en *Comentarios...*, I, págs. 907 y sig.; Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística...*, págs. 189 y sig.; M<sup>a</sup> Ángeles HORCAJADA TORRIJOS, *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos...*, págs. 486 y sig.; María Jesús MONFORT FERRERO, *Enajenación de terrenos no edificables y edificios fuera de ordenación*, 1996, págs. 53 y sig.; Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen...*, págs. 190 y sig. Para su tratamiento en la LS/56, en José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles...*, págs. 351 y sig.

<sup>623</sup> Sobre el artículo 19.4 LS/08, cuyos antecedentes no se remontan más atrás del artículo 18.4 LS/07, en extenso, véase Pedro Antonio ROMERO CANDAU, *Artículo 17*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, págs. 713 y sig. También, Jesús GONZALEZ PÉREZ en *Comentarios...*, pág. 905.

<sup>624</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, págs. 520 y sig.; Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, págs. 120 y sig.; Mercedes FUERTES LÓPEZ,

Según se ha descrito con anterioridad en este capítulo, sobre todo en el apartado 5.1, al contrario de otros ordenamientos, el valenciano no ha equiparado de forma expresa las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad y las declaradas fuera de ordenación, aun cuando, de hecho, los regímenes de ambas tienen grandes similitudes. Por tanto, cabe plantearse si en la Comunidad Valenciana las reglas notariales y registrales relativas a las construcciones fuera de ordenación del artículo 19 LS/08 y 76 RHU son aplicables a aquellas construcciones en las que no procede la restauración.

Desde nuestro punto de vista, en ambos casos, no cabe otra respuesta que la afirmativa, como también mantienen otros autores que se han ocupado de la cuestión<sup>625</sup>. Según se ha indicado en el apartado 7.3 del capítulo III, a efectos de planeamiento un edificio sobre el que no procede la restauración está en situación de fuera de ordenación. Pensemos también que la solución contraria daría lugar, en último término, al cumplimiento únicamente en aquellas Comunidades Autónomas donde sí se hubiera hecho equiparación expresa y no en las demás, entre las que estaría la Comunidad Valenciana.

A esta misma conclusión nos lleva pensar en el fin que se trata de lograr con esta inscripción, que es advertir a posibles adquirentes de las importantes limitaciones que pesan sobre el dominio<sup>626</sup>. Además, como ya se ha indicado en

---

*Inscripción registral de garantías y derechos urbanísticos, Fundamentos de Derecho urbanístico*, II..., págs. 1432 y sig; Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción...*, págs 280 y sig.

Cabe plantearse si para la inscripción en el Registro de la Propiedad del compromiso de demoler las construcciones provisionales procede la previa intervención notarial, mediante la formalización de escritura pública, así como en los edificios fuera de ordenación, supuestos ambos regulados en el artículo 76 RHU. En opinión de Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, págs. 511 y sig, el título material que origina la nota será el acuerdo específico por el que se imponen determinadas condiciones al titular de la licencia. Para fundamentar su postura, manifiesta que la licencia como tal puede concederse sin perjuicio del derecho de propiedad, es decir, pueden no coincidir el favorecido por el acto administrativo y el titular registral de la finca.

<sup>625</sup> Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva...*, pág. 1294; Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, pág. 224; María Jesús MONFORT FERRERO, *Enajenación de terrenos...*, págs. 24 y sig., desde el punto de vista hipotecario, establecen analogía entre obras ilegales sin posibilidad de restauración y edificios fuera de ordenación.

<sup>626</sup> Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, pág. 120.



estas páginas, en particular ante construcciones con algunos años y avatares, en mayor número de ocasiones de las que se pudiera creer, es difícil discernir cuándo estamos ante una irregularidad inicial o sobrevenida, de manera que hacer depender un aspecto de la inscripción registral de un dato a veces tan complejo de obtener es muy poco aconsejable.

## 5.6-Inscripción en el Registro de la Propiedad

En la actualidad, según se ha tenido ya ocasión de indicar en el apartado 4 de este capítulo, la inscripción en el Registro de la Propiedad de las edificaciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad se realiza a través de los trámites previstos en el artículo 20.4 LS/08, en redacción dada por Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, que desplaza a los artículos 52 y 54 RHU. Sin embargo, con anterioridad a la aparición del RHU, e incluso antes de la Disposición Transitoria sexta de la LS/90, tanto doctrina como DGRN habían aceptado reiteradamente esta posibilidad. En un auto del presidente de la Audiencia de Sevilla de 20 de junio de 1979 se indicaba que aun dándose el supuesto de incurrir la construcción en una ilegalidad administrativa, ésta lo sería únicamente a efectos urbanísticos, pero no estaríamos ante un acto nulo de pleno derecho que impidiera la inscripción en el Registro de la Propiedad<sup>627</sup>.

Diversos autores han criticado la tradicional disociación entre la legalidad civil y la urbanística<sup>628</sup>. La distancia entre ambas disciplinas, con acierto, se ha tratado de acortar en los últimos años, a través de sucesivas reformas legislativas, aunque ya a finales de 1959 el profesor BOTIJA advertía que “llegará un día en que los Registradores se darán cuenta de que el contenido

---

<sup>627</sup> Citado en la Resolución de la DGRN de 13 de octubre de 1999.

<sup>628</sup> Entre otros, sin ánimo exhaustivo, Rafael ARNAIZ EGUREN, *Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en Alfonso RENTERÍA AROCENA (director), *Urbanismo: función pública y protección de los derechos fundamentales...*, págs. 49 y sig; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 51*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, págs. 1629 y sig; Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, en *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, págs. 25 y sig.

Puede verse una breve reseña histórica en Francisco Javier GUTIÉRREZ JULIÁN, *Artículo 51*, en *Estudio del articulado del texto refundido de la Ley de suelo estatal*, págs. 1132 y sig; Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Las licencias de edificación. Declaración de obra nueva*, en Alfonso RENTERÍA AROCENA (director), *Urbanismo: función pública y protección de los derechos fundamentales...*, págs. 150 y sig.

técnico de su profesión estará directamente relacionado con el Derecho Urbanístico”<sup>629</sup>

Normativa urbanística e inmobiliaria registral regulan el suelo, si bien desde distintas perspectivas. La urbanística lo hace de forma global y completa, sobre su transformación, intensidad de uso y límites de su utilización; la inmobiliaria registral se refiere sólo a determinadas porciones de suelo y en cuanto son objeto de derechos subjetivos de los particulares, entendido en un sentido amplio que engloba personas físicas y jurídicas, privadas y públicas<sup>630</sup>. Existen por tanto distintos puntos de partida: la acción urbanística es ante todo una acción pública, mientras que el Registro de la Propiedad responde a un inmediato interés privado, y nace con la finalidad específica de dar certidumbre a las situaciones inmobiliarias para facilitar el “crédito territorial”<sup>631</sup>.

RUEDA PÉREZ considera una ocasión perdida la Resolución de la DGRN de 16 de noviembre de 1981 en orden a llevar a un camino de encuentro entre ambas legislaciones. Ante un supuesto en que se cuestionaba la necesidad o no de licencia de obras para inscribir en el Registro una escritura de declaración de obra nueva, la DGRN decidió admitir la inscripción sin la acreditación de la licencia municipal, porque manifestó que la infracción urbanística no se producía por declarar en escritura una obra no ajustada al planeamiento, sino por construirla de forma ilegal.

En opinión de este autor, aun cuando desde el punto de vista del Derecho positivo la solución era inapelable, pues ningún precepto legal imponía en aquel momento a notario o registrador el deber de comprobación de licencia, sin embargo, desde la óptica del control de legalidad general que ambos debían

---

<sup>629</sup> Citado en Rafael ARNAIZ EGUREN, *Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en Alfonso RENTERÍA AROCENA (director), *Urbanismo: función pública y protección de los derechos fundamentales...*, pág. 52.

<sup>630</sup> Francisco Javier GUTIÉRREZ JULIÁN, *Artículo 51*, en *Estudio del articulado de la Ley de suelo estatal*, págs. 1133 y sig.

<sup>631</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Artículo 51*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios...*, II, pág. 1631.

cumplir, no se avanzó en una solución de futuro<sup>632</sup>. Prueba de la coherencia formal de la Resolución es la posterior STS de 19 de junio de 1990, Sección 6ª, que confirma la de 15 de diciembre de 1987 de la Audiencia Territorial de La Coruña, recurso 914/1982 donde se afirma que “la inscripción en el Registro de la Propiedad sólo produce efectos legitimadores y de fe pública registral dentro del ámbito contemplado por esa institución registral, quedando al margen toda la problemática relacionada con las situaciones singulares contempladas en el Derecho urbanístico”.

Antes de este último pronunciamiento judicial, sin embargo, en noviembre de 1988, se había presentado en la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo el informe MC MILLAN-SCOTT donde denunciaba una concreta forma de fraude inmobiliario frecuente en las zonas turísticas españolas, consistente en formalizar en escritura la declaración de obra nueva de una edificación inexistente y no ajustada a planeamiento, que se inscribía en el Registro y creaba una apariencia de legalidad<sup>633</sup>.

---

<sup>632</sup> Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Las licencias de edificación. Declaración de obra nueva*, en Alfonso RENTERÍA AROCENA (director), *Urbanismo: función pública y protección de los derechos fundamentales...*, pág. 154.

<sup>633</sup> El informe de 6 de julio de 2004 de diversos miembros de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo del que se ha hablado en el apartado 3.1 de este capítulo, considera el informe de 1988 un punto de partida de las reformas de los años siguientes. Dice textualmente: “antes de que se promulgara esta legislación, eran numerosas las irregularidades registradas en la compraventa de terrenos que escapaban a todo control. Se construían con frecuencia casas en terrenos no calificados de urbanizables, que eran incluso inadecuados para fines de construcción, y las personas podían aprovechar terrenos de bajo coste sin ninguna intervención o reglamentación por parte de las autoridades en la mayor parte de los casos. Las autoridades locales concedían frecuentemente amnistías, regularizando *a posteriori* actuaciones urbanísticas ilegales”. En concreto, cita el todavía vigente Real Decreto 515/1989 de 21 de abril, de protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de vivienda.

Sobre el informe Mc Millan-Scott, puede verse el Boletín de enero de 1989 de *La Notaría*, así como Javier LETE ACHIRICA, *El contrato de multipropiedad y la protección de los consumidores*, 1997. Sobre esta misma cuestión y con remisión al informe citado, en la prensa de la época puede leerse el artículo de Carlos ROBLES PIQUER, *El reto europeo. La multipropiedad*, en el diario *ABC*, de 28 de noviembre de 1988.

Por último, puede verse el informe elaborado por la Ponencia especial sobre la situación y problemática de las transacciones inmobiliarias en las zonas turísticas españolas (constituida en virtud de la proposición no de Ley número 161/000152) y aprobado por la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, III Legislatura, número 195 de 10 de julio de 1989, donde se propone la aportación de las autorizaciones administrativas al instrumento público que con posterioridad se plasma en la LS/90.

Sobre este revulsivo, y de las propias exigencias sociales de mejora de la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, se reformaron una serie de reglas de las transacciones, entre otras, en lo que aquí interesa, por la LS/90, que realiza importantes avances que pasan a las sucesivas leyes estatales de suelo y se desarrolla con carácter general, de manera exhaustiva en el RHU.

En este contexto, como ya se ha apuntado, era y es coherente la Disposición Transitoria sexta de la LS/90 -en la actualidad la quinta de la LS/08- que concordante con el artículo 25 LS/90 servía y sirve de cláusula de cierre para las edificaciones cuya infracción había prescrito *antes de la entrada en vigor de la LS/90*, de la que se ha hablado en el apartado 5.4 de este capítulo.

La inscripción de las actuaciones sin título habilitante sobre las que no procede la restauración, como se ha indicado, se contempla en el artículo 52 RHU, hoy desplazado, a falta de una derogación expresa, por el 20.4 LS/08 en redacción dada por Real Decreto 8/2011 de 1 de julio. Debe aclararse que el ámbito de aplicación tanto del artículo 52 RHU como el artículo 20.4 LS/08 no se circunscribe únicamente a las edificaciones de la Disposición Transitoria quinta de la LS/08, ya que también contempla la inscripción en el Registro de la Propiedad de las edificaciones cuya infracción haya prescrito *con posterioridad a la entrada en vigor de la LS/90 y en toda clase de suelo, no sólo en el urbano y urbanizable*<sup>634</sup>. En última instancia, no deja de ser una generalización a todas las edificaciones no restaurables del régimen excepcional de la Disposición Transitoria quinta de la LS/08<sup>635</sup>, aun cuando, siguiendo la línea que se ha indicado en el apartado 5.4, esta equiparación funcionaría únicamente a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad, pero no en cuanto al régimen de valoraciones<sup>636</sup>.

---

<sup>634</sup> Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción...*, pág. 58. La Resolución de la DGRN de 24 de julio de 2001, citada por este autor en la pág. 61, como se desprende del propio artículo, entendió aplicable el 52 RHU al suelo no urbanizable, en el ámbito de la Ley 4/1992 de 5 de junio, de la Generalitat, del suelo no urbanizable.

<sup>635</sup> De esta opinión, Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva...*, pág. 1287.

<sup>636</sup> Para una crítica a la habilitación del RHU para posibilitar la inscripción de obras sin licencia más allá del supuesto transitorio de la DT 5ª, LS/08, Ángel CARRASCO PERERA-Encarna CORDERO LOBATO-Carmen GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y la vivienda*, pág. 111.

Al contrario de otros aspectos de la normativa hipotecaria, donde se aprecia una incidencia cada vez más creciente del legislador autonómico, el concreto aspecto de la inscripción de aquellas construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, apenas ha sido objeto de atención por parte de éste. La falta de interés, presuponemos, se debe a que, precisamente, estamos ante un *cierre de sistema*, una situación donde, por motivos que ahora nos son indiferentes, el poder público no ha ejercido sus potestades. Se trata por tanto de una cuestión motivada precisamente por la ausencia de una dinámica administrativa, que se sustancia ante el Registro de la Propiedad, y sólo como manera de reconocer la existencia física de la construcción irregular que ha logrado prolongarse en el tiempo.

El artículo 52 RHU se encuentra encuadrado dentro del Capítulo VI, referido a la inscripción de obras nuevas, y bajo el enunciado general de “Reglas aplicables a otras construcciones” dispone que podrán autorizarse por el notario e inscribirse en el Registro de la Propiedad las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones terminadas en las que concurren los siguientes requisitos:

a) Que se pruebe por Certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por Certificación Técnica o por Acta Notarial, la terminación de la obra en fecha determinada.

b) Que dicha fecha se anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante.

c) Que no conste del Registro la práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca que haya sido objeto de infracción.

Concordante con lo anterior, el artículo 54 RHU obliga a los titulares del Registro de la Propiedad a dar cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en el artículo 52, párrafo a), inciso segundo, los cuales harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación. Por tanto, obliga a dar cuenta al Ayuntamiento de las inscripciones realizadas cuando se utilizan medios distintos

a la certificación municipal, pues cuando ésta es bastante para acreditar los datos, carece de razón de ser tal notificación<sup>637</sup>.

ARNAIZ EGUREN constata que el artículo 52 RHU viene referido a edificaciones a las que, por su antigüedad, no les es aplicable el sistema ordinario previsto en el artículo 46.3 RHU para la inscripción de obra nueva, de manera que es evidente que no será exigible que se acredite la licencia de obras, bastando para suplirla el cumplimiento de las demás previsiones del artículo 52 RHU, donde para hacer constar la fecha de terminación de la edificación, así como la adecuación de la descripción de la edificación a la señalada en el título, se acude a un sistema que puede ser acumulativo o alternativo en la aplicación de los medios aplicables con este fin, enumerados en el apartado a)<sup>638</sup>.

El artículo 20.4 LS/08 trata de poner fin a los efectos perversos de esta regulación, constatados tras años de práctica. Al respecto, no está de más recordar en este momento que uno de los defectos que el Parlamento Europeo achaca al urbanismo español es la falta de seguridad jurídica en las transacciones<sup>639</sup>. A la luz del artículo 52 RHU, se advertía por CORVINOS BASECA del peligro de que una vez inscrita la obra nueva por esta vía, la Administración decidiera iniciar un procedimiento para restaurar la realidad alterada, por considerar, en contra de la documentación aportada al inscribir, que lo edificado es de reciente construcción y que, por tanto, no ha transcurrido el plazo de que dispone para reaccionar. No era otro el propósito del artículo 54 RHU, que en estos casos ordenaba comunicar la inscripción al Ayuntamiento. Es decir, se permitía por una parte la posibilidad de la inscripción de obra nueva y de otra, al mismo tiempo, que se produjera un acto administrativo ordenando la demolición de lo edificado. Para evitar este conflicto, sostenía el autor, sería

---

<sup>637</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, pág. 399.

<sup>638</sup> Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, págs. 384 y sig, donde analiza los diversos medios previstos en el artículo 52.a) RHU. Para un análisis en profundidad del artículo 52 RHU, Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral...*, págs. 381 y sig; Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, págs. 212 y sig. Con un objeto más amplio, Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva...*, págs. 1261 y sig, y para la postura de la DGRN en relación a esta materia, Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...*, págs 58 y sig. También, José Simeón RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, *Derecho urbanístico y Registro de la Propiedad*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, pág.1766.

<sup>639</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 344.

suficiente con exigir para el acceso al Registro de la Propiedad de las edificaciones sin licencia, o sin ajustarse a su contenido, que se acreditase mediante certificación administrativa o resolución judicial que ha caducado el plazo de que dispone la Administración para adoptar las medidas de reposición de la realidad física alterada<sup>640</sup>.

Esta situación abría una inquietante grieta en el pétreo sistema de protección de la propiedad a través de los registros públicos. Ciertamente, gran parte de las tramas investigadas y las denuncias presentadas por ciudadanos de diversos países se basan en supuestos donde las construcciones ilegales fraudulentamente compradas contaban con una autorización, si bien ésta presuntamente adolecía de defectos que impedían su supervivencia<sup>641</sup>, mientras que el asunto que ahora nos ocupa es el de aquéllos supuestos donde *no* existe ninguna clase de autorización y únicamente ha sido el transcurso de los plazos aquello que ha permitido el acceso de la construcción al Registro de la Propiedad. No obstante, aun cuando periodistas y eurodiputados no siempre han distinguido con claridad ambos supuestos, dislates sobre esta última cuestión también se han producido, como puede constatarse en la información aparecida en el *Internacional Herald Tribune* de 5 de mayo de 2008, donde entre otros casos, en un devastador artículo *–Thousands of homes in Spain threatened with demolition* se hacía referencia a las viviendas ilegales del municipio de

---

<sup>640</sup> Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva...*, págs. 1293 y sig

<sup>641</sup> Sin adelantar conclusiones sobre asuntos sometidos a investigación judicial, sí debe recalarse que según información de la prensa, las tramas de asesores, responsables políticos y funcionarios, denunciadas en Llíber y l'Atzúvia entre otros lugares se basaban en autorizaciones al parecer ilegales, pero existentes y emitidas por la Administración. Por tanto, existía, si bien viciado, un título habilitante para realizar la construcción, aunque con posterioridad se constatará su irregularidad. Véase, entre otros, *El ex alcalde de Llíber, implicado en otro escándalo urbanístico* en *El País-Comunidad Valenciana* de 18 de diciembre de 2009; *La Guardia Civil detiene a dos constructores por una trama de corrupción urbanística en Llíber*, en *El Mundo-Valencia* de 14 de diciembre de 2009; *Fraude urbanístico a la vista de todos*, en *Levante-EMV* de 1 de marzo de 2010.

De la misma manera, en el Ayuntamiento de Marbella, en pasados años paradigma de mala práctica urbanística, puede dar lugar a confusión el que se hable de viviendas ilegales, ya que si bien éstas sí lo son desde el punto de vista material, formalmente habían obtenido el (viciado) permiso del Ayuntamiento, el cual se basó para su otorgamiento en una interpretación bastante peculiar de aquello que consideraba planeamiento vigente, a la que se refiere Ángel SÁNCHEZ BLANCO, *El control jurisdiccional del urbanismo de Marbella*. 1991-2006, *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, 2009, núm. 309, págs. 175 y sig.

Catral<sup>642</sup>. De la misma manera, el informe antes citado de Marguette Auken expresamente hablaba esta problemática, aun cuando, según decíamos, no entra a distinguir uno y otro supuesto:

“...muchos miles de ciudadanos europeos, en diferentes circunstancias, han adquirido propiedades en España de buena fe, actuando conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, sólo para descubrir más adelante que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a la demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse”

Pensemos que con la regulación del artículo 52 RHU, un ciudadano, que no tenía ninguna obligación de estar familiarizado con estas materias, y de ser extranjero, ni siquiera con el idioma, tras formalizar escritura pública ante notario, inscribir su propiedad en el Registro, e incluso obtener certificado de la Administración de que no había actuaciones de restauración de la legalidad pendientes, podía encontrarse con posterioridad con que éstas se iniciaran y dieran lugar a una orden de demolición, así como con serias dificultades para obtener la licencia de ocupación y por consiguiente, conseguir el suministro de los servicios esenciales. A nivel particular, la situación podía ser fuertemente traumática, y no siempre podría esa persona ejercer en condiciones de éxito las acciones civiles previstas en el artículo 19 LS/08.

Sin entrar a valorar unas actuaciones penales en trámite, debe destacarse

---

<sup>642</sup> “Leo Levett-Smith and his wife, Jean, thought they did everything right when they bought their retirement home in Spain. They used a registered real estate agent, a Spanish notary and obtained their mortgage through one of the country's largest savings banks. Then in January they received a demolition order saying the house had been built without a permit. "We really believed we had taken all the necessary precautions," said Levett-Smith, 65, a retired traffic policeman from Cheshire, England, as he sat on the porch of the russet-colored villa in Catral, 42 kilometers, or 26 miles, southwest of Alicante. "I mean, where else have you heard of this happening?" Over the past decade, developers built about 100,000 illegal homes in Spain, and consumer advocates say that because of the technicality, thousands of those are now threatened with demolition as regional governments try to deter clandestine construction. The crusade may discourage the foreign buyers who fueled Spain's housing boom and deepen a slump that began last year. "The problem is very serious," said Rafael Pampillón, an economics professor at the Instituto de Empresa in Madrid. "When a country has a system or set of institutions that allow illegal houses to be built and corruption to exist, then evidently foreign investment is going to flee ».

Otro ejemplo es el estremecedor artículo del *Dailymail* de 12 de enero de 2008 sobre la demolición en Andalucía de la vivienda de los pensionistas ingleses Len y Helen Prior.



el proceso llevado a cabo por estos temas en los juzgados de Cádiz, contra un aparejador que venía a realizar unos seiscientos certificados al año de esta clase<sup>643</sup>; sin embargo, aun aceptando que éste actuara correctamente, es decir,

---

<sup>643</sup> Puede leerse una descripción de los hechos sometidos a investigación judicial en el *Diario de Cádiz* de 2 de agosto de 2009:

“Un corredor de Chiclana vendía en el Puerto los certificados de Pallí. Dos promotores que compraron documentos falsos de antigüedad de casas inexistentes desvelan el sistema empleado: encargo al chiclanero de un papel del arquitecto, al que no han visto en su vida.

La casi febril actividad que durante algunos años ha tenido el arquitecto Joaquín Pallí Selga, que en los últimos tiempos, día sí y al otro también, ha sido noticia por verse implicado en numerosos casos de obra nueva fraudulentos en dos localidades de la provincia, Chiclana y El Puerto, en el caso de este último municipio tiene una explicación de lo más sencilla. Y es que, según ha podido determinar este diario, Joaquín Pallí Selga ni tan siquiera giraba visita a los terrenos en los que después certificaba que se alzaba una edificación con una antigüedad superior a cuatro años, lo suficiente para que el ayuntamiento no pudiera iniciar un expediente sancionador al prescribir la irregularidad urbanística.

Eso explica cómo es posible que Pallí Selga hubiera llegado a rubricar en un año más de 600 certificados, lo que, sin contar vacaciones ni fines de semana ni festivos, sale a una media superior a dos al día.

Este periódico ha logrado hablar con dos promotores de El Puerto que han edificado viviendas ilegales amparándose en certificados falsos que cuentan con la rúbrica de Pallí, quienes han desvelado cómo lograron hacerse con un documento, una simple hoja, que, como por arte de magia, les abrió las puertas de Notaría, Registro y hasta del Banco.

Ambos han apuntado a una misma persona: un corredor de Chiclana, al que conocen sólo por su supuesto nombre de pila, Guillermo., que acostumbraba a recorrer los diseminados de El Puerto a la "caza y captura" de clientes.

J.P.M. explica cómo fue en su caso: "El corredor de Chiclana paraba por Montes de Oca, y por el resto de EMAs (Edificaciones Marginales Aisladas), buscando a gente que estuviera construyendo o que quisiera comprar un terreno para construir, para saber si tenían papeles. Y él se ofrecía para conseguirte papeles de obra nueva".

El 'mágico' papel llegaba en un tiempo récord. "Te pedía escrituras del terreno, y una fotocopia de tu carné de identidad. Y en tres o cuatro días, obtuve yo el certificado que firmaba Pallí". El testimonio que ofrece M.J.G.P. es calado. En su caso, otros 'clientes' de Pallí le dijeron dónde podía dar con el corredor que gestionaba la venta.

Por ello, ni uno ni otro, aunque tienen en su poder papeles firmados por este profesional en Chiclana (en los que se asevera que se ha presentado en la finca de El Puerto en la que se le ha "interesado certificado de antigüedad", y que tienen hasta el sello de visado del Colegio de Arquitectos), pueden dar ni una descripción física suya. "Yo no llegué a verle la cara. El corredor me trajo un papel suyo, y yo pagué. Eso fue todo", remacha J.P.M.

Con estos papeles, se personaban en Notaría, y en una mañana, montaban todo el 'tinglado'. "El mismo día firmabas para comprar la parcela. A renglón seguido, se firmaba otro papel de división horizontal con la obra nueva, gracias al certificado del arquitecto, y automáticamente vendías los futuros chalés, antes de hacerlos. Te cobraban por lo que tú declarabas. Y así estaba la Notaría, que llegaba la cola abajo", narra uno de los 'clientes' de Pallí.

Porque el arquitecto no sólo no giraba las visitas que aseguraba en sus certificados. Ni tan siquiera acudía a la Notaría para las operaciones de compra venta, para certificar la supuesta casa antigua existente con la declaración de obra nueva. Y es que, como ha comprobado este diario, tanto Pallí como otros profesionales que han actuado en El Puerto, rubricando supuestamente fraudulentos papeles de antigüedad, caso del ingeniero industrial Diego García García, tenían dispuesta la "infraestructura" necesaria: sus firmas estaban "legitimadas" para operar allí por certificado notarial. "Doy fe de considerar legitimada la precedente firma por haber sido puesta a mi presencia", reza copia de un certificado de estas legitimaciones previas de los profesionales en poder de este diario, documento en el que el notario matiza que, para ello, "previamente le he identificado con su DNI".

con la recta convicción en todos y cada uno de los casos de que sobre las construcciones no procedía la restauración de la legalidad, nada obsta para que otro sí pudiera emitir otras certificaciones sin seguir ningún criterio. Es magro consuelo para el comprador de una construcción en estas condiciones el eventual posterior ejercicio de acciones civiles de responsabilidad contra el arquitecto, cuyas consecuencias pueden perfectamente difuminarse con los años en los juzgados.

Es más que cuestionable que las certificaciones emitidas por técnicos a solicitud del titular de la edificación puedan servir para acreditar fehacientemente la fecha de finalización de la obra clandestina<sup>644</sup>. Podría alegarse que esta situación era cuanto menos extrema y por ello los intervinientes, de realizar estas conductas, incurrían en ilícitos penales; no obstante, el hecho de que se destaquen en estas páginas las presuntas prácticas de algunos individuos, combinadas al parecer con otras actuaciones delictivas, viene precisamente a demostrar que era la propia normativa la que no establecía las medidas de seguridad adecuadas para impedir estos abusos, es decir, existían *vías de agua* susceptibles de ser usadas por personas poco escrupulosas. Ciertamente, en la mayoría de las ocasiones sería el propio promotor quien pasados unos años de la construcción –o sin haber pasado– buscara el certificado del arquitecto, y con probabilidad el número de compradores de buena fe afectados tendría poca importancia respecto del total; sin embargo, una única persona dañada justificaba impedir la práctica. Es más, no ya el abuso consciente, sino incluso la diferente valoración entre el técnico autor del informe y el Ayuntamiento abocaban a un

---

"Todos sabíamos lo que hacíamos. También el que compraba algo que no había", reconoce uno de los promotores con los que ha hablado este diario. Ha hecho media docena de promociones, y por alguna, está ahora mismo procesado. No niega su responsabilidad, aunque le indigna que, a la hora de pagar, se vaya a quedar solo.

Porque algunos otros lograron que esas casas ilegales fueran legalizadas por decretos del anterior gobierno de Independientes Portuenses. En su caso, no hubo decreto, pero por mediación de ex ediles de IP, le dieron luz y agua. Y hasta de alta en el padrón del IBI (Impuesto de Bienes Inmuebles). Y luego llegaron con las multas.

"Vale, aquello era ilegal, pero dígamelo usted antes de coger el dinero", espeta a todos los implicados en una actividad al margen de la ley que se convirtió en costumbre y que ha reportado pingües beneficios a todos los participantes"

<sup>644</sup> Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva...*, págs. 1289 y sig

conflicto en el que el principal perjudicado era el comprador, pero donde, no nos engañemos, aun cuando los operadores demostraran con claridad la pureza de su actuación, su mera intervención, aun formal, venía a dejar caer sobre ellos una pátina de desprestigio de la que ya es muy difícil desprenderse. En última instancia, un derecho tiene el valor de sus garantías; por tanto, no se puede otra cosa que concluir la falta de éstas en las transmisiones de propiedad que tenían su origen en el artículo 52 RHU.

Para corregir esta situación, y en general para aumentar la seguridad de las transacciones, *lege ferenda* se han propuesto diversas soluciones. BAÑO LEÓN propone generalizar en todo caso, con carácter preceptivo, el que la autorización de cualquier escritura pública de enajenación de una finca vaya acompañada de testimonio de la información urbanística disponible en el Ayuntamiento, que ahora el artículo 19.4 LS/08 sólo contempla con carácter potestativo<sup>645</sup>.

Por este motivo, consideramos adecuada la nueva redacción del artículo 20.4 LS/08, que como se ha indicado ha venido a desplazar, en ausencia de derogación expresa, a los artículos 52 y 54 RHU, éste último en cuanto a las notificaciones que tienen causa en el 52 RHU. Dispone que en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la

---

<sup>645</sup> José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, pág. 344.

construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general<sup>646</sup>.

b) El asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. A tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.

c) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación.

El Preámbulo del Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, en explicación de la medida, dice que “se permite igualmente el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica”.

Resaltemos en primer lugar un uso en nuestra opinión inadecuado de la expresión “edificios fuera de ordenación”, ya que éstos, como se ha reiterado en estas páginas, en puridad son aquéllos que han nacido con arreglo al planeamiento y tras posteriores modificaciones se ha alterado su *status*; a pesar de ello, el apartado 20.4 LS/08 es impecable en cuanto limite su ámbito de aplicación a “construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes”. Cuestión distinta, por supuesto, es que *desde el punto de vista*

---

<sup>646</sup> Ángel CARRASCO PERERA, en *Tipo para subastas, hipotecas, rehabilitaciones, declaraciones de obra nueva y otras regulaciones inmobiliarias en el Real Decreto Ley 8/2011*, Diario La Ley, 20 de septiembre de 2011, págs. 9 y sig, advierte del riesgo de que para el titular del Registro de la Propiedad supone comprobar estos extremos. Ello sólo puede realizarlo a través de la correspondiente certificación administrativa.

*del planeamiento* el régimen de éstos se equipare a los de fuera de ordenación, incluso de forma expresa, como hace el propio 20.4.b) LS/08.

El apartado a) del artículo 20.4 LS/08 viene a exigir la documentación prevista en el 52.a) RHU, es decir, certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título; además, al igual que el 52.c) RHU, impone al registrador comprobar la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate, aun cuando el 20.4.a) LS/08 añade explícitamente ahora que éste debe comprobar que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general, en cuyo caso, se deduce, no procede la inscripción.

En el artículo 52.b) RHU se exigía que entre la documentación a aportar al Registro de la Propiedad constara que la fecha de terminación de la obra fuera “anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante”. Es éste el principal cambio introducido por el artículo 20.4 LS/08 ya que así como hasta este momento la acreditación se realizaba a través de un certificado emitido por un técnico, la nueva regulación dispone que “el asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. A tales efectos, será preciso aportar el *acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación*, con la delimitación de su contenido”.

En el apartado 4 de este capítulo se ha hablado de la en ocasiones dificultosa prueba de que no procede la restauración de la legalidad en un caso concreto. Como ahí se ha indicado, el nuevo artículo 20.4 LS/08 *administrativiza* la inscripción de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad.

Es decir, para estas inscripciones se ha de solicitar al poder público que se pronuncie con carácter previo sobre la prescripción de las infracciones y de hecho

se impiden en otro caso aquéllas<sup>647</sup>. Así, de haber una irregularidad y estar en plazo de reacción, se deberían realizar por la Administración los trámites de restauración, y de no ser ya posible, se llegaría a un pronunciamiento expreso en este sentido<sup>648</sup>.

---

<sup>647</sup> Como se ha indicado, con anterioridad, no era necesaria esta intervención administrativa previa para la inscripción. Es significativa, en este sentido, la Resolución de la DGRN de 7 de marzo de 2005, en relación al 52 RHU, que no aceptó la impugnación realizada por el Ayuntamiento de la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva en relación a una casa unifamiliar aislada, sobre la base de que el artículo 66 de la Ley Hipotecaria sólo prevé este recurso contra la calificación hecha por el registrador en la que se suspenda o deniegue el asiento solicitado, pero no contra los asientos mismos que el registrador practique en el ejercicio de su función. Tal Resolución, no obstante, no impedía al Ayuntamiento la restauración de la legalidad, si aun procediera. Véase Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Legislación urbanística e inscripción registral...*, págs. 60 y sig.

<sup>648</sup> No podemos más que criticar la Resolución de la DGRN de 17 de enero de 2012. Hace una interpretación lampedusiana del nuevo artículo 20.4 LS/08 que, de hecho, desactiva en este punto el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio (“la nueva regulación establecida no es muy distinta a la anterior”). Tal vez haga falta una nueva reforma para aclarar la idea del legislador, a semejanza de la disputa sobre la interpretación del artículo 20 LS/08, a la que nos hemos referido en el apartado 5.2.2 de este capítulo. De toda manera, en nuestra opinión, no es necesaria esta nueva modificación.

La discusión surgió ante la solicitud de inscripción de declaración de obra nueva de un inmueble sin licencia, a la que acompañaba un informe técnico acreditativo de su antigüedad de nueve años. La registradora, con buen criterio, exigió un certificado municipal acreditativo de la situación de fuera de ordenación. La DGRN aceptó el recurso presentado frente a esta decisión y revocó la nota de calificación.

Conecta este órgano los apartados a) y b) del artículo 20.4 de la LS/08, y en tanto el primero habla de que “se inscribirán” los inmuebles, entiende que los distintos sistemas de acreditación de la antigüedad son “alternativos y cualquiera de ellos es suficientemente bueno por sí mismo para acreditar la antigüedad de la obra”. A nuestro criterio, el artículo 20.4 LS/08 *en todo caso*, ante la inscripción de las construcciones sobre las que no procede la restauración, exige el certificado administrativo, del que dice que “será preciso”. A los requisitos del apartado a) se suman los del apartado b), ya que en ningún lugar del artículo 20.4 LS/08 se dice que sean alternativos.

Entre otras, realiza dos afirmaciones que no compartimos. En primer lugar, para reafirmar su postura dice que el Real Decreto Ley 8/2011 tiene como fundamento la “simplificación administrativa”. Hemos de contestar que otro de sus manifestados propósitos también es la seguridad en el tráfico inmobiliario, cuyos problemas con el artículo 52 RHU ya se han descrito en este apartado. Además, dice que “si la Administración no ejerce su labor de policía urbanística no puede implicar esto un perjuicio para el administrado que implique que se le impongan trabas administrativas para conseguir su objetivo de incorporar a su patrimonio los derechos que por Ley le corresponden (principio de accesión)”. No entendemos que pueda calificarse como “trabas administrativas” la exigencia del certificado previsto en el artículo 20.4.b) LS/08 vistas las situaciones lacerantes que se han producido; por otra parte, no consideramos que deba recriminarse a la Administración el que realice una fiscalización de la situación –que, recordemos, puede derivar en daños a terceros- aun cuando pueda perturbar al infractor urbanístico. Que no haya realizado su función de manera correcta en un primer momento, cuando la actuación era restaurable, no inhabilita a los poderes públicos para analizar con posterioridad la situación y constatar que de hecho ya no procede intervenir.

Tampoco podemos compartir su afirmación de que “el apartado b) del artículo 20.4 añade un nuevo requisito que es la “constancia de la situación de fuera de ordenación” en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación. Parece con ello el legislador partir de la consideración de que la totalidad de las edificaciones cuya obra se declara sobre la base de su

Si bien esta decisión puede desprenderse de un procedimiento de restauración de la legalidad, de comprobarse que en un determinado supuesto se ha dado efectivamente la prescripción, carece de sentido realizar los trámites previstos en los artículos 221 LUV y siguientes. En este último caso, la Administración previa audiencia a los interesados, y sin necesidad de seguir estas reglas –previstas para el caso de no haberse producido la prescripción– ha de adoptar un acuerdo declarativo de la improcedencia de la restauración.

En nuestra opinión, será la Administración competente para la restauración de la legalidad en cada caso, según las reglas del apartado 3 del capítulo I, la que deba emitir este acto. En aquellos supuestos de competencias concurrentes de entes locales y autonómicos, de las que se ha hablado en el apartado 3.2.1 del mismo capítulo, si bien ambos pueden ejercitar la competencia y en el artículo 20.4.b) LS/08 no se distingue, es conveniente una coordinación de las actuaciones,

---

antigüedad se hallan total o parcialmente fuera de ordenación. Pero lo cierto es que no todas las declaraciones de obra nueva antiguas se corresponden con edificaciones en situación de fuera de ordenación, pues no cabe duda, y de hecho ocurre con frecuencia, que sobre la base de su consolidación por antigüedad se declaran obras de edificaciones que están dentro de ordenación y en cuya inscripción, por tanto, no puede hacerse constar, no obstante el mandato legal, situación alguna de fuera de ordenación”.

Se ha de aclarar sobre este punto que el artículo 20.4 LS/08 se ocupa de las “construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes”, de manera que las previsiones de esta norma están previstas para cuando se da ese supuesto. Ciertamente, puede darse el caso de obras antiguas carentes de licencia perfectamente adecuadas al planeamiento. En este caso, creemos, debe la Administración confirmar este extremo a través de un acto administrativo, acreditativo de que no sólo no procede ningún tipo de restauración, sino que la construcción, aun sin licencia, es legalizable; pero esta misma intervención administrativa es la que permite constatar si la construcción está o no en dicha situación, y si son aplicables por tanto las previsiones del artículo 20.4 LS/08.

Por último, no es un argumento a favor de la postura de la DGRN el que, como afirma, “existiendo una manifestación formal previa del Ayuntamiento en relación con la adecuación o no de la obra al planeamiento urbanístico resultaría igualmente superflua e inútil la notificación de la inscripción realizada al Ayuntamiento, pues éste no sólo tiene ya conocimiento de la obra declarada, sino que ha dictado un administrativo expreso cuyo contenido se ha hecho constar en el Registro”. Parte con ello de la base de que esta comunicación posterior prevista en el artículo 20.1.c) LS/08 sólo pueda tener por objeto el inicio de actuaciones restauradoras. Es lógico que la Administración deba tener conocimiento de la conclusión de estos trámites, referidos a un inmueble de su territorio sobre el que ha emitido un acto administrativo. No descartemos incluso que de la posterior inscripción se desprendan extremos que obliguen a la Administración a realizar algún tipo de actuación, en ejercicio de sus competencias urbanísticas.

La interpretación que propugnamos es, además, la mantenida en el artículo 53.5 RDUA, en redacción dada por el Decreto 2/2012 de 10 de enero, por el que conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será *necesaria, en todo caso*, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan las misma.

con mayor motivo si cabe porque las dos van a tener un posterior conocimiento de ellas, respectivamente por las vías de los artículos 20.4.c) y 51.2 LS/08.

Existe la posibilidad de que la Administración con posterioridad varíe su criterio, entienda no producida la prescripción de la acción y encontrándose dentro del plazo previsto para ello en el artículo 224 LUV venga a ejercitar sus potestades. Vendría obligada a anular un acto declarativo de derechos, según los artículos 102 y siguientes de la LRJ-PAC. Sobre este supuesto, en nuestra opinión, y sin perjuicio de analizar cada caso concreto y las responsabilidades de los sujetos actuantes –porque no es comparable la situación del incauto comprador con la del consciente promotor- es muy probable la exigencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración, en tanto se producirían actuaciones cuando el interesado ya tenía la confianza legítima de que no procedía la restauración<sup>649</sup>.

El apartado c) del artículo 20.4 LS/08, al igual que el 54 RHU, contempla la posterior comunicación del Registro de la Propiedad de estas inscripciones, a la que se ha de sumar la prevista en el 51.2 LS/08; pero así como bajo la regulación del artículo 52 RHU el Ayuntamiento podía recibir esta comunicación sin haber tenido noticias previas de la situación, con la nueva regulación, con carácter general, éste u otra Administración habrán dictado un acto administrativo donde se habrá declarado que no procede la restauración de la legalidad.

---

<sup>649</sup> Siguiendo el dictamen del Consejo de Estado número 1381/1996 de 30 de mayo, la confianza legítima es una creación del Derecho alemán que ha sido incorporada al Derecho Comunitario por el Tribunal de Justicia (sentencias de 13 de julio de 1965, 21 de marzo de 1975, 16 de junio de 1979, 28 de octubre de 1983, 17 de abril de 1986, entre otras), y recibida en nuestro ordenamiento jurídico por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, las sentencias de 28 de febrero de 1989 y 1 de febrero de 1990) y la doctrina de este Consejo de Estado (dictámenes de 12 de mayo de 1992 –expediente número 464/92- y 3 de junio de 1994 –expediente número 504/94-). Cuando el proceder de la Administración genera una apariencia, y confiando en ella, y actuando de buena fe, un ciudadano ajusta su conducta a esa apariencia, pesa sobre la Administración la obligación de no defraudar esa confianza y estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada. Al defraudar esa confianza la Administración ha producido una lesión efectiva, individualizada, antijurídica y susceptible de valoración económica. A modo de ejemplo, en el caso concreto del dictamen, se reconoció la responsabilidad de la Administración por los gastos acarreados a una empresa por el contrato de trabajo con una bailarina de samba brasileña a la que se otorgaron permisos de trabajo y residencia, pero cuya entrada en España se prohibió posteriormente como consecuencia de una previa expulsión del territorio nacional que no había sido detectada por el Consulado en Río de Janeiro al tramitar la documentación. Véase, entre otros, Luis MEDINA ALCOZ, *Confianza legítima y responsabilidad patrimonial*, REDA, núm. 130, 2006, págs. 275 y sig.



Cabe plantearse si para esta inscripción será necesario aportar el resto de condiciones exigidas para las declaraciones de obra nueva del artículo 20.1 LS/08, en particular, por sus fuertes implicaciones, la justificación del otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable –en la Comunidad Valenciana, en esencia, la licencia de ocupación- y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente.

En nuestra opinión, en tanto la propia norma distingue ambas situaciones, fija la documentación a exigir en cada supuesto y la prevé en el primero y no en el segundo, no han de exigirse en éste con carácter necesario para la inscripción. Puede tratarse de construcciones que por su propio carácter de contrarias al plan no puedan destinarse a vivienda o ningún otro uso concreto, pero ello es independiente de la posibilidad de su inscripción al Registro o incluso su transmisión, eso sí, con especificación nítida de sus características. Para evitar desagradables confusiones, la Administración al dictar el acto mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación previsto en el artículo 20.4.b) LS/08 debe describir en qué consiste su régimen, hacer constar estos extremos y explicitar la imposibilidad de obtención de licencia de ocupación conforme a la normativa vigente en el momento de aprobarse éste<sup>650</sup>.

Surge por último la cuestión de la posible asimilación de este acto, contemplado en el artículo 20.4.b) LS/08, con el del 225 LUV, que pone fin al procedimiento de restauración de la legalidad –por supuesto, siempre que en el mismo se declare que ésta no procede. En nuestra opinión ambos son distintos, aun cuando aquél sea consecuencia de éste. Pueden aparecer de forma conjunta

---

<sup>650</sup> El artículo 53.4 RDU, en redacción dada por Decreto 2/2012 de 10 de enero, exige de forma expresa que la Administración haga constar la aptitud de la instalación, construcción o edificación para el uso al que se destina. Es más, la misma norma añade una Disposición Transitoria al RDU por el que en el caso de que una edificación declarada en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación hubiera accedido al Registro de la Propiedad con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2011 de 1 de julio, sin mención expresa de las condiciones derivadas de este régimen, la Administración competente deberá instar dicha constancia en la forma y a los efectos previstos en la legislación notarial y registral correspondiente.

en el texto de una única resolución administrativa, pero ello no obsta a su autonomía. Piénsese que con motivo de una inscripción en el Registro de la Propiedad regida por el 20.4 LS/08 puede solicitarse a la Administración el acto de su apartado b), con la concreta delimitación del contenido de fuera de ordenación, y fundado en un anterior acto donde se declaraba la improcedencia de la restauración; de otra, la autonomía se desprende de su posible impugnación separada, ya que si bien puede aceptarse por las partes intervinientes la improcedencia de la restauración, no es descartable que los concretos términos del régimen de fuera de ordenación aplicable sí sean objeto de discusión<sup>651</sup>.

---

<sup>651</sup> Este criterio sigue el artículo 53.4 RDUA, por el que el reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación se acordará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes.

## CONCLUSIONES



**PRIMERA**-Es regla tradicional del Derecho urbanístico español la exigencia de un título habilitante para realización de las actuaciones urbanísticas, fórmula que con los rasgos resultantes de una prolongada evolución en el tiempo continúa la legislación estatal y en la de todas las Comunidades Autónomas. Correlato de ello, cada vez con mayor perfección, éstas últimas contemplan mecanismos de reacción administrativa frente a las actuaciones llevadas a cabo sin título habilitante.

Así, en los últimos años se ha generado una extensa y compleja normativa urbanística donde por primera vez se configura desde el Derecho autonómico valenciano una compacta regulación de respuesta a las actuaciones irregulares, hasta ese momento articulada casi por completo a través de disposiciones estatales de aplicación supletoria; pero al contrario de otras esferas del urbanismo, como la gestión y el planeamiento, donde la Generalitat ha innovado profundamente la situación anterior, en la disciplina urbanística se da una marcada línea de continuidad con las instituciones y técnicas preexistentes.

La normativa valenciana a partir de la LRAU se ha caracterizado por un entrecruzamiento entre la gestión y el planeamiento, a través de la figura del programa de actuación integrada. Se trae esto a colación como ejemplo de una dinámica que no se debe seguir en la regulación de la disciplina. Las imprescindibles reformas que ha de acometer no sólo en esta Comunidad sino en el conjunto de España no deben encaminarse a la confusión entre la materia de disciplina y las gestión o planeamiento, sino a la mejora de la primera, dentro del campo que le es propio.

La disciplina urbanística se contempla en la legislación autonómica en la LSNU, LUV y ROGTU; también, en menor medida, en la LOFCE, LCG y LV. La primera, al derogar la anterior LSNU/92, mantuvo su Disposición Adicional tercera, de la que propugnamos su derogación expresa. En todo caso, debemos entenderla inaplicable, a excepción de sus apartados tercero y cuarto, en cuanto no hayan sido desplazados por la normativa medioambiental o arbórea posterior; también está vigente el apartado sexto, en lo referente al cumplimiento de la

disponibilidad económica para hacer frente a la sustitución de las competencias del Ayuntamiento. Además, la LUV ha perdido una buena ocasión para mejorar la sistemática de las normas y unificar en un texto la regulación de las parcelaciones y de las compañías suministradoras, si hubiera incluido en ella de forma armónica las Disposiciones Adicionales segunda y cuarta de la LSNU.

**SEGUNDA**-La redacción del artículo 255 LUV, referido a la competencia de la Generalitat en suelo no urbanizable, suscita la duda de si en *toda* infracción grave o muy grave en esta clase de suelo existe *per se* un interés supramunicipal afectado, o si por el contrario para que deba considerarse como competencia autonómica ha de haber un plus añadido, una concreta justificación de esta *supramunicipalidad* en cada caso concreto. Discrepamos del criterio mantenido por aquélla de que no todas las actuaciones en suelo no urbanizable afectan al interés supramunicipal y se atribuye la capacidad de fijar ante cada situación si este supuesto se produce.

En nuestra opinión, por el contrario, se desprende del tenor literal de la LUV que en el suelo no urbanizable *siempre* cabe la intervención autonómica; no obstante, con el fin de clarificar la situación, se propone la modificación del artículo 255.1 LUV y la recuperación de la redacción contenida en el apartado séptimo de la Disposición Adicional tercera de la LSNU/92, que de forma clara acotaba la actuación autonómica en suelo no urbanizable a los supuestos cuya autorización exigía un doble control, autonómico y local.

Este mismo precepto fue utilizado como fundamento de la Resolución de la Secretaría Autonómica de Territorio y Medio Ambiente de 3 de octubre de 2006 por la que se ordenó al Ayuntamiento de Catral inhibirse en cuanto a la persecución de infracciones graves y muy graves en una porción de suelo no urbanizable. No consideramos procedente el acuerdo, porque la norma, en su redacción actual, no contempla una abstracta asunción de competencias, con la correlativa abstención de actuación municipal, sobre todo un territorio. Sí es posible, no obstante, la adopción de medidas legislativas que impliquen un mayor peso autonómico en la restauración de la legalidad, incluso con carácter excepcional. De esta manera, una

previsión similar a la del artículo 31 de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, en redacción dada por la Ley 13/2005 de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, pero referida a la disciplina urbanística, hubiera podido dar cobertura a la actuación realizada en Catral.

**TERCERA**-En la doctrina ha sido insistente la reprobación a la Administración por el escaso cumplimiento de la disciplina urbanística en España. Diversos autores han propugnado la retirada de todas o parte de las competencias en restauración de la legalidad y sanción a los Ayuntamientos. La solución, en nuestra opinión, no pasa tanto por el traspaso de la competencia a la Comunidad autónoma como por la dotación de medios y su dignificación a nivel municipal, porque el uso negligente de una potestad debe conducir a perfilar los mecanismos que conduzcan a su mejora antes que a su desapoderamiento.

Con independencia de lo anterior, se ha de reforzar la tutela frente a la inactividad contemplada en el artículo 29 LJCA, así como potenciar la figura del Ministerio Fiscal en el ámbito contencioso-administrativo, al que la LJCA le atribuye una función marginal en la actualidad. En este último aspecto, la senda a recorrer pasa por ampliar a todo el ámbito de la disciplina urbanística la legitimación dada a este órgano a través de la Disposición Adicional octava de la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

**CUARTA**-Los artículos 221.2 LUV y 528.2 ROGTU obligan a la Administración a emitir una orden de cese de suministro en los procedimientos de restauración de la legalidad para las actuaciones carentes de título habilitante en curso de ejecución; pero el legislador no ha previsto de manera expresa que este mandato pueda tener por objeto las ampliaciones de obras ya existentes, o irregularidades en el marco de otras actuaciones más extensas realizadas con la conformidad de la aquélla. Surge por tanto la cuestión de si puede llevarse a cabo el cese de suministro cuando sobre edificaciones existentes o industrias autorizadas se acometen actuaciones ilegales, ya que éste por regla general será el

mismo que el de la parte legal de la construcción. En nuestra opinión, no se puede incidir por esta vía sobre derechos existentes y consolidados, de manera que el cese va a ser inviable salvo que técnicamente se puedan separar los suministros de la parte legal e ilegal y cercenar únicamente éstos últimos.

**QUINTA-**El Real Decreto 8/2011 de 1 de julio ha impuesto a la Administración la obligación de realizar en el Registro de la Propiedad una anotación preventiva ante la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal.

No podemos más que alabar esta reforma, pero en nuestra opinión debió exigir, como hace la normativa urbanística valenciana, la inscripción *en todo caso*, y no sólo en supuestos puntuales, aun cuando éstos sean en principio los más importantes. Nótese que sólo prevé la obligatoriedad de la inscripción cuando la actuación contemple la creación de *nuevas fincas* registrales; es decir, no se contempla la inscripción obligatoria en el supuesto de obras ilegales sobre una finca ya existente.

El mismo Real Decreto 8/2011 ha mantenido la duración de cuatro años de estas anotaciones preventivas. Este plazo de cuatro años se estableció a semejanza del de restauración de la legalidad previsto por el Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de octubre; pero téngase en cuenta que la fijación de este plazo es hoy competencia autonómica y varía en los distintos territorios. Por tanto, si bien cabe la prórroga de la anotación, debió darse a esta anotación una duración *indefinida*, en tanto no se produjera la restauración o se adoptara por la Administración un acuerdo declarando la no procedencia de ésta.

Por otra parte, si a pesar de su obligatoriedad no se realiza la inscripción en el Registro de la Propiedad de la orden de restauración de la legalidad, en nuestra opinión no se produce por este solo hecho un vicio generador de anulación del procedimiento, sin perjuicio, en su caso, de la existencia de responsabilidad



patrimonial de la Administración. Este trámite, más que tener un carácter esencial en el procedimiento, es ejemplo de aquello llamado por la doctrina hipotecaria una “publicidad noticia”, destinada a dar a conocer a quien consulta el Registro la situación urbanística de la finca.

En relación a la responsabilidad patrimonial derivada de la no inscripción, ha de distinguirse la situación de *omisión* por parte de la Administración a la de la *imposibilidad de lograrla una vez intentada*. Si ésta acredita haber actuado con diligencia para conseguir los datos registrales y no le ha sido posible obtenerlos, consideramos que debe replantearse la existencia de tal responsabilidad a la luz de las circunstancias concurrentes, por ejemplo, ante fincas rústicas antiguas, de difícil concreción en el Registro de la Propiedad.

**SEXTA**-Es criticable el contenido del artículo 67 RHU, cuyas restricciones a la inscripción de procesos contencioso-administrativos ha provocado no pocas situaciones de desamparo a terceros de buena fe. El mismo atribuye la legitimación para instar la publicidad registral de la existencia del proceso a quien promueva el correspondiente recurso jurisdiccional, si bien ha de ser el órgano jurisdiccional el que a través de mandamiento judicial, previa exigencia de caución, ordene la anotación.

El fundamento de este precepto es la protección del promotor ante los recursos infundados que plasmados en el folio registral *disuadan* a los posibles compradores; pero el reverso de la medida ha sido la indefensión de éstos ante la posterior sentencia desfavorable, derivada de un procedimiento del que podían no tener noticia en el momento de la adquisición. Esta situación ha sido abordada con acierto por la Ley 2/2011, de 4 de abril, de Cantabria, de modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo, por la que la Administración autonómica deberá solicitar al órgano judicial la adopción de medidas cautelares en el Registro de la Propiedad en los procesos en los que, siendo parte la Administración Autonómica, se enjuicien actos de naturaleza urbanística cuya anulación pudiera deparar perjuicios a terceros adquirentes de buena fe.

Vemos muy conveniente la introducción en el Derecho valenciano de una previsión similar, donde se extendiera esta obligación a los entes locales. Aun así, la situación exige una reforma más amplia, porque la regulación cántabra, por lógica, pasa por el respeto al artículo 67 RHU. En nuestra opinión, *nunca* debe de ocultarse a un comprador la existencia de un recurso contencioso-administrativo sobre una finca que va a adquirir, por muy infundado que en apariencia sea. Los eventuales daños al promotor por ciertas conductas temerarias deben resolverse por otros cauces procesales que no pasen por la ignorancia del adquirente. De esta manera, propugnamos la reforma del artículo 67 RHU para contemplar *en todo caso* la anotación registral de la interposición de un recurso contencioso-administrativo.

**SÉPTIMA**-El artículo 196.4 LUV amplía los supuestos de nulidad de pleno derecho contemplado en el artículo 62 LRJ-PAC en relación a las licencias, cuando manifiesta que serán nulas de pleno derecho las obtenidas por acto expreso o presunto que contravengan “de modo grave y manifiesto” la legislación o el planeamiento urbanístico.

No se puede más que criticar con severidad esta redacción. De la jurisprudencia generada por el artículo 186 LS/76 -que si bien en contexto distinto usa términos bastante similares-, se constata que el carácter ostensible de la infracción, la necesidad de su prueba, ha generado en más ocasiones de las deseables disputas en cuanto a la procedencia de su aplicación. Condicionar, como hace el artículo 196.4 LUV, la opción de aplicación de la vía prevista para los actos nulos o los anulables –en esencia, artículos 102 o 103 LRJ-PAC- a un concepto tan dado a interpretaciones diversas, no hace más que provocar una innecesaria inseguridad a los aplicadores. Debe desaparecer por tanto la vinculación de la nulidad del acto al carácter ostensible de la infracción para facilitar la labor interpretativa.

**OCTAVA**-El artículo 35.d) LS/08 contempla la posibilidad de exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños causados con el

otorgamiento de un título habilitante ilegal; pero a la luz de la jurisprudencia del TEDH se ha de hacer notar la incorrección existente en que, una vez anulado éste y realizada la consiguiente demolición de la edificación, se posponga para un ulterior momento incierto la fijación de la indemnización.

La Ley 2/2011, de 4 de abril, de Cantabria, trata de corregir esta situación, cuando exige que sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y puesto éste a disposición del perjudicado, para cuya efectividad fija unos plazos. En tanto subsana las carencias actuales y evita unas situaciones que sin exageración pueden calificarse de traumáticas, se propone la introducción de una previsión similar en la legislación valenciana.

**NOVENA**-No consideramos procedente la exacción del ICIO en el caso de actuaciones irregulares sin título habilitante. Cuestión distinta se produce cuando la actuación no pueda ser objeto de restauración por haber caducado el plazo de ejercicio de esta potestad. Debe admitirse sólo en estos supuestos el gravamen porque, si bien con las limitaciones descritas en el artículo 533 ROGTU, la edificación se mantiene y se produce de hecho una aplicación de la riqueza a la construcción.

No obstante, esta postura conlleva algunos aspectos a considerar en cuanto a su aplicación. De no estar ante un supuesto de imprescriptibilidad de la acción de restauración, el plazo de ejercicio de ésta varía en las distintas legislaciones autonómicas. Puede producirse por tanto la paradoja de que en el momento en que no proceda dictar esta restauración haya prescrito el derecho a liquidar. Se propone por tanto la modificación de la normativa de haciendas locales para permitir la realización de la exacción del ICIO en las actuaciones irregulares sin título habilitante a partir del momento en que no proceda la adopción de acuerdo de restauración de la legalidad.

**DÉCIMA**-Los Ayuntamientos no pueden tipificar nuevas infracciones urbanísticas a través de ordenanzas municipales. No es conforme ello con el papel

reservado a esta figura en el Derecho urbanístico español, ni con el actual de la Comunidad Valenciana; tampoco, con el alcance dado a la potestad sancionadora de los municipios en el Título XI de la LBRL.

**DECIMOPRIMERA**-El concurso de las infracciones previstas en la LUV con las de otros sectores de actividad se presenta en ésta de manera problemática. El artículo 229 LUV indica que la restauración de la legalidad se realizará *sin perjuicio de la imposición de sanciones que procedan*. Esta redacción es contradictoria con el 232.2 del mismo texto, por el que cuando un mismo hecho pueda ser tipificado como infracción en distintas leyes protectoras del territorio, del urbanismo, de los recursos naturales o del patrimonio histórico, se aplicará sólo *la sanción más severa de las previstas*. Podría aceptarse este último planteamiento si la propia norma hubiera marcado unos hasta ahora inexistentes mecanismos de coordinación entre los órganos de una misma Administración o entre los poderes públicos implicados, siempre que se tratara de materias cuya competencia fuera regulable por ley autonómica, con el necesario respeto a la autonomía local; pero el 232.2 LUV no sólo omite cualquier previsión, sino que además genera una situación abiertamente inconstitucional cuando afecta a la competencia estatal.

La jurisprudencia dominante entiende que en los supuestos de coexistencia de sanciones de diversa procedencia, referidas a un mismo hecho, al ser el bien protegido distinto, éstas se imponen por separado. Es este criterio el que debe ser aplicado por las Administraciones urbanísticas en la Comunidad Valenciana, ante la inviabilidad del 232.2 LUV.

**DECIMOSEGUNDA**-De manera muy deficiente, el artículo 534.4 ROGTU declara responsables a los promotores en caso de incumplimiento de las normas sobre publicidad privada. Serán éstas, en gran parte de competencia estatal, las que fijen en el caso concreto, dentro de su ámbito sancionador, las personas responsables de los hechos, y no un reglamento autonómico; de otra, es el orden civil el que corresponde a los particulares que se sientan engañados por la publicidad recibida; tampoco es descartable la actuación en estos asuntos de los

órganos jurisdiccionales penales; pero todos estos aspectos son ajenos al Derecho urbanístico sancionador. En éste podría considerarse tal conducta, cuando venga referida a obras ilegales, una circunstancia agravante de la sanción por mayor daño provocado, según el 240.4.c) LUV. Cabe incluso plantear *lege ferenda* una específica punición a través de una circunstancia agravante u otro cauce, pero la redacción actual del ROGTU es, en sí misma considerada, de nula efectividad.

**DECIMOTERCERA**-Se ha de criticar la tendencia del legislador valenciano de confundir el sistema de penalidades propio de una relación convencional, contractual o en general de especial sujeción, con el régimen sancionador general previsto en la LRJ-PAC, que es el propio de la prevención de las infracciones urbanísticas. Carece de sentido que se configure como infracción grave y no como incidencia contractual el incumplimiento por el urbanizador de algunos de los compromisos asumidos con la Administración o los propietarios (art. 233.2 LUV) o el de las obligaciones legales o compromisos asumidos mediante convenio para la ejecución de planeamiento (art. 251.1 LUV). En este último supuesto, la cuantía de la multa será, en unos casos, escasa, y en otros, excesiva. Para ser efectivo el convenio en la resolución de los obtusos problemas generados por la gestión del planeamiento, antes que invocaciones al poder punitivo, se debe realizar una correcta delimitación en su clausulado de los recíprocos compromisos de los intervinientes.

La misma visión deformada de las relaciones de especial sujeción se desprende de la LCG, porque en su Título IV se remite al régimen sancionador general para la resolución de los conflictos suscitados por la falta de ejecución del campo de golf en los términos de la declaración de interés comunitario o los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento.

Por último, en este contexto, la redacción del artículo 531.b) ROGTU abre algunos interrogantes, porque su literalidad permite inhabilitar “provisionalmente” a un empresario como agente urbanizador en tanto no exista restauración de la legalidad; pero no puede defenderse con coherencia que, una vez realizada ésta, vuelva a ser agente del mismo programa, porque el carácter de

función pública del urbanismo impide suspender la actuación a la espera de la reacción -pronta o tardía, según los casos- del infractor. Para dar racionalidad a la norma, únicamente puede mantenerse el carácter provisional de la inhabilitación durante el periodo otorgado para el cumplimiento de la restauración; más allá de este plazo sin su efectiva realización, debe dar lugar a la inhabilitación -no provisional- del agente urbanizador o a la imposibilidad de acceder a esta condición.

**DECIMOCUARTA-**El artículo 535.2 ROGTU merece una profunda crítica. Referido a las sanciones *ya impuestas*, considera autores de la infracción a las personas físicas que, siendo titulares de los órganos de dirección o representación ordinaria de la persona jurídica, determinaron con su conducta o decisiones la comisión de la infracción; supletoriamente, aplica el régimen que corresponda a cada persona jurídica. Contempla por tanto el supuesto de extinción de la persona jurídica responsable de la infracción, *una vez impuesta la sanción pero no ejecutada*. Con estas previsiones -centradas, reiteramos, en la ejecución de la sanción- el ROGTU incide de forma clara en las reglas generales de representación y responsabilidad de las personas jurídicas, de competencia exclusiva estatal, como normativa mercantil o civil, según el artículo 149.1.6 y 8 CE; tampoco un reglamento autonómico puede excepcionarlas y entenderlas aplicables sólo de forma supletoria.

Ante el carácter de ingresos de Derecho público de las sanciones, para su ejecución, hemos de remitirnos *in totum* a las normas recaudatorias, así como a aquellas otras que regulan la extinción de las personas jurídicas, en principal las civiles y mercantiles; en cambio, es muy criticable que desde la normativa reglamentaria sectorial se aventuren precipitadas soluciones puntuales de aplicación sumamente problemática. Aun cuando no fuera necesaria, hubiera bastado en el ROGTU una remisión a la normativa general de recaudación en cuanto a la exacción de las sanciones.

Además, es perfectamente posible que los responsables de la sociedad en el momento de cometerse la infracción no sean las mismas personas que la dirijan

cuando se tramite el procedimiento sancionador, por lo que podrían incluso desconocer la propia existencia del procedimiento administrativo. En nuestra opinión, esta indefensión, además de los aspectos anteriores, hacen el precepto nulo.

Por contra, el RUGTU no se ocupa de la posibilidad de que la persona jurídica autora de la infracción se extinga antes de ser sancionada. Para tratar este último supuesto, hubiera sido conveniente la introducción de un precepto similar al 194.2 de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, por el que si la persona jurídica autora de la infracción se extingue antes de ser sancionada, se considerarán autores a las personas físicas que, desde sus órganos de dirección o actuando a su servicio o por ellas mismas, determinaron con su conducta la comisión de la infracción.

**DECIMOQUINTA-**Por adentrarse en la competencia exclusiva estatal prevista en el artículo 149.1.8ª CE, no puede la normativa autonómica intervenir en el régimen jurídico de responsabilidades civiles entre particulares de la manera prevista en el artículo 246 LUV. Éste habla de forma genérica de “quienes...sufrieren daño o perjuicio” y considera susceptibles de ser demandados “cualquiera de los infractores”, con carácter solidario entre ellos. No estando entre unos ni unos ni otros la Administración Pública, las eventuales disputas de responsabilidad se sustanciarán ante los órganos jurisdiccionales civiles. Que su contenido, de hecho, no altere la regulación del Código Civil no obsta a lo anterior, ya que no es finalidad de la legislación autonómica la mera reproducción de la estatal.

**DECIMOSEXTA-**Son entendibles las fuertes reticencias judiciales a aceptar alteraciones del planeamiento que tratan de impedir la demolición previamente acordada en vía administrativa o judicial. A reserva de ello, ante la fiscalización judicial resulta obvio que el propio juzgador también ha de justificar de forma adecuada su decisión de anular el cambio de planeamiento, es decir, ha de adentrarse en los fundamentos de la actuación administrativa. Si se permite la

redundancia, la resolución judicial ha de *motivar* la fractura de la motivación antes realizada por la Administración -en última instancia, estamos ante el juicio de la desviación de poder-, ya que en caso contrario, de actuar el poder judicial con automatismo, sin analizar debidamente las circunstancias concurrentes, el fondo del asunto, de hecho se llega a una extraña *petrificación* de la potestad de planeamiento en el lugar de discordia.

Hemos de remitirnos por tanto a la posibilidad, admitida por la STC 73/2000 de 14 de marzo, de la inexecución de sentencias por imposibilidad cuando exista una *razón atendible* que permita la sustitución de la condena por un equivalente pecuniario u otro tipo de prestación, siempre que, además, dicha sustitución sea equilibrada, por derivarse de la sustitución más beneficios que perjuicios sobre los bienes o valores en conflicto.

**DECIMOSÉPTIMA-**Para fiscalizar la idoneidad de la regularización *a posteriori* de las actuaciones contrarias a la ordenación urbanística realizadas sin título habilitante a través de una modificación de planeamiento hemos de remitirnos a las técnicas de control de la discrecionalidad de las disposiciones administrativas, según se han venido perfilando por doctrina y jurisprudencia a lo largo de los años. Diversos pronunciamientos, al analizar estos temas, vienen a censurar el supuesto de que no exista ningún interés público en la alteración, es decir, que su único y exclusivo propósito sea el de satisfacer el interés particular de las actuaciones ya realizadas; en cambio, si bien con un criterio muy restrictivo y siempre con una solvente motivación, se acepta la legalización cuando en concatenación con ella pero con preeminencia de éste, se persiga un interés general.

De lo anterior, en todo caso, se deriva la importancia de la memoria justificativa en el planeamiento, en cuanto analiza las distintas alternativas posibles para razonar la solución elegida. La normativa urbanística valenciana contempla la necesidad de ésta en los artículos 64 y 68 LUV y 146 y 159 ROGTU, pero la incluye entre los documentos sin eficacia normativa. Resaltemos no obstante que esta carencia de valor normativo no es en modo alguno obstáculo para



que sí sea vinculante al objeto de interpretar los fines que han marcado el ejercicio de la potestad de planeamiento.

En relación a estas regularizaciones, debe resaltarse que la intensa carga discrecional de la modificación de planeamiento, el poder casi omnímodo atribuido a la Administración, lleva implícita la posibilidad de que, con los controles a los que se hace referencia, ésta pueda llegar a configurar un planeamiento que implique la previvencia de ciertas actuaciones. Con ello, evidentemente, no estamos desautorizando la solvente doctrina que a lo largo de los años han profundizado en los límites a esta potestad de planeamiento; pero no nos llevemos a engaño, la legalización de los asentamientos irregulares reporta beneficio electoral y respaldo popular. Frente a esta realidad es difícil cualquier otra clase de consideración por parte de legislativo y ejecutivo –no olvidemos, de donde emanan las normas-, aun a costa de provocar un serio agravio con quienes han realizado la construcción por los largos y costosos trámites legales. De forma casi unánime, los distintos poderes públicos de España han implantado mecanismos para la regularización de actuaciones.

**DECIMOCTAVA-**Dispone el artículo 94.6 LUV que la modificación del planeamiento que venga a legalizar actuaciones urbanísticas irregulares exige previo informe favorable del Consejo del Territorio y del Paisaje y que la nueva ordenación satisfaga los principios rectores de la actividad urbanística, así como los estándares legales de calidad de la ordenación. Se incluye por tanto ante esta situación un nuevo trámite donde se comprueba el cumplimiento de ciertas condiciones; ello no es óbice para que la modificación también en todo caso haya de superar el control de discrecionalidad a que se ha hecho referencia en el apartado anterior, con el fin de evitar la realización de actuaciones incursas en desviación de poder.

Entre las exigencias del artículo 94.6 LUV está la compensación a la Administración de los aumentos de aprovechamiento legalizados. En concreto, establece que la entrada en vigor de estas modificaciones, respecto de los inmuebles afectados, se producirá cuando los incrementos de aprovechamiento que

comporten sean íntegramente compensados por su valor urbanístico en favor de la Administración, salvo que, a través del informe, se exceptúe dicha compensación a los terceros adquirentes de buena fe o, si se trata de viviendas, atendiendo a la capacidad económica de los residentes.

Se ha de recordar que el artículo 94.6 LUV es en sí un cauce excepcional a la regla general de la demolición. Por tanto, esta exoneración de compensación de aprovechamientos es una *excepción de la excepción*; por supuesto, la misma es independiente de la punición del promotor que con la venta de las construcciones irregulares obtuvo un beneficio derivado del incremento de aprovechamiento. Además, en el procedimiento sancionador se ha de tener en cuenta este dato para el cálculo del importe de la sanción, por la imposibilidad para el infractor de obtener beneficios en la actividad ilícita, según los artículos 131.2 LRJ-PAC y 235 LUV.

**DECIMONOVENA**-En materia de ejecución de sentencias del orden contencioso-administrativo, la jurisprudencia constitucional ha admitido la sustitución del objeto del fallo de la sentencia. La tutela judicial, considera, no alcanza a cubrir las diferentes modalidades que puede revestir su ejecución, pues tan constitucional es una en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo, como una ejecución donde, de forma fundada, la condena es sustituida por su equivalente pecuniaria u otro tipo de prestación.

Esta misma idea se explicita por el TEDH, quien admite de forma excepcional la inejecución de una sentencia judicial. Dentro de la materia que nos ocupa es resaltable la sentencia de 29 de julio de 2008, Vidal Escoll y Guillán González contra Andorra, donde si bien aceptó que las autoridades del Principado no demolieran unas construcciones, en cambio, a consecuencia de los avatares procesales en que se vieron envueltos los que solicitaron la restauración que no se llevaría a cabo, constató una violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, sobre un derecho equitativo, y marcó una indemnización para éstos.

Por tanto, a semejanza de este pronunciamiento judicial, en nuestro país,

dentro de la indemnización prevista en el artículo 105 LJCA en caso de inejecución de sentencias, debe analizarse la procedencia del resarcimiento del eventual daño moral sufrido; incluso, el mismo puede haberse producido dentro de la esfera de un procedimiento administrativo, de manera que la misma indemnización puede contemplarse, si procede, dentro de la reponsabilidad patrimonial de la Administración.

**VIGÉSIMA-**La fiscalización de la modificación de planeamiento no sólo puede realizarse a través de la específica impugnación del acuerdo por el que se adopta, sino también en un incidente de ejecución de la sentencia por la que se dicta la desaparición de concretas actuaciones realizadas sin título habilitante; aquí, el juzgador cercena aquellas modificaciones de planeamiento posteriores que tratan de legitimarlas. Este nuevo control se fundamenta en el artículo 103.4 LJCA, que declara la nulidad de los actos y disposiciones contrarios a las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

El incidente de ejecución de sentencia, previsto en el artículo 109 LJCA, tiene una sencilla tramitación que culmina con un auto del órgano jurisdiccional encargado de la ejecución de la sentencia, el cual puede a su vez ser recurrido en súplica, según se desprende del 80 LJCA. En nuestra opinión, una cuestión de la envergadura de la inaplicación de un plan –o incluso, más en general, de una disposición– no puede entenderse como un incidente procesal. Por tanto, *lege ferenda*, consideramos que la apreciación de la causa de nulidad en el supuesto del artículo 103.4 LJCA debería ser configurada como un recurso independiente y autónomo al que se le debería atribuir un carácter preferente en su tramitación.

**VIGESIMOPRIMERA-**El artículo 532.2 ROGTU, permite la suspensión del acto de restauración de la legalidad urbanística cuando exista *en tramitación* algún instrumento de planeamiento o gestión urbanística que una vez aprobado de forma sobrevenida lo hiciera innecesario. Ha de contrastarse el precepto con la STC 22/2009 de 26 de marzo, que vino a vetar esta práctica en lo referente a la ejecución de sentencias judiciales al concluir que la decisión judicial de suspender

la demolición acordada en sentencia firme, en expectativa de una futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, suponía una vulneración del artículo 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos.

Descartemos que el 532.2 ROGTU continúe siendo aplicable en aquellos supuestos donde no intervienen los órganos jurisdiccionales, es decir, cuando la orden de demolición dictada por la Administración no haya sido objeto de recurso en instancias jurisdiccionales y la actuación por tanto se resuelva estrictamente en el ámbito de ésta. Actuar de esta manera implicaría dar, a estos efectos, una distinta naturaleza desde el punto de vista de su ejecutividad, a un acto administrativo firme y a una sentencia firme. Por todo ello, el artículo 532.2 ROGTU es inaplicable por contrario a la CE.

**VIGESIMOSEGUNDA-**El Capítulo III del Título I de la LUV, sobre áreas consolidadas, diseña para las viviendas existentes afectadas por actuaciones urbanísticas un específico régimen destinado a mantener la integridad del patrimonio inicial de los propietarios, minorando a su vez la participación en los costes de urbanización, de manera que éstos sólo tengan que hacer frente al coste derivado de la mejora y los nuevos servicios que se implanten con la ejecución de la alternativa técnica de programación que se acometa.

Dentro de esta regulación, el artículo 235.2 ROGTU entiende por edificaciones compatibles con la ordenación propuesta aquéllas que cumplan una serie de condiciones, entre otras, según el apartado b), que cuenten con todas las licencias urbanísticas y autorizaciones sectoriales exigibles, o –este aspecto nos es relevante– “en su defecto, que haya prescrito la acción para la restauración de la legalidad urbanística o para imponer sanciones”. En esta desafortunada redacción coinciden los artículos 236 y 238.1.a) ROGTU

Nótese que la conjunción disyuntiva parece imponer, en un mismo plano, una doble posibilidad para la aplicación del régimen de las áreas semiconsolidadas, es decir, tanto que haya prescrito la acción para la restauración de la legalidad urbanística como, en igualdad de condiciones, imponer sanciones. Este criterio del

ROGTU no es correcto, ya que vincular el régimen de las áreas semiconsolidadas a la prescripción de la sanción conduce a una situación carente de sentido. Por consiguiente, aun cuando la redacción de estos artículos permita albergar esta interpretación, descartemos que pueda considerarse edificación consolidada aquella en que haya prescrito la acción para imponer sanciones pero no la de restauración de la legalidad, porque el sentido común impide considerar edificación consolidada a aquélla que debe ser objeto de una orden de demolición.

**VIGESIMOTERCERA-**El artículo 28.3 LUV indica que en las actuaciones urbanizadoras que no supongan primera implantación de servicios para edificios o instalaciones preexistentes, sino mera renovación, ampliación o reestructuración de éstos, no cabrá imponer a la propiedad de los referidos edificios el pago de cuotas por los costes de urbanización de los mismos, salvo que su devengo se difiera hasta el momento de su reedificación, quedando la parcela afecta al pago del canon de urbanización, que quedará afecto registralmente.

El artículo 28.4 LUV, sin embargo, exceptúa esta regla y en consecuencia impone los costes de urbanización, sin aplazamiento o exoneración, en una serie de supuestos, entre los que se encuentra, en lo que aquí nos interesa, el que proceda adoptar sobre el edificio medidas de restauración de la legalidad. Ello se acreditará, según el 241.1.c) ROGTU, mediante la notificación al interesado de la *incoación* de expediente con este objeto. Es decir, se permite la criticable situación de incluir a un interesado dentro del ámbito de obligados al pago de los costes de urbanización –situación conflictiva, generadora de numerosos pleitos- sobre el ligero fundamento de un acuerdo de incoación de procedimiento de restauración de la legalidad.

**VIGESIMOCUARTA-**No cabe la concesión de licencia de ocupación para las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad urbanística, si bien alguna doctrina y jurisprudencia han admitido tal posibilidad cuando el planeamiento permita el uso en esa ubicación concreta, en particular en el suelo urbano o urbanizable sectorizado,

No obstante, aunque esto último se aceptara, tampoco podría la Administración autorizar con este fin obras que excedieran de las previstas en el artículo 533 ROGTU. Por regla general, las obras imprescindibles para cumplir la normativa técnica de habitabilidad, diseño y calidad y la ordenación de edificación –y por tanto, necesarias para conseguir la licencia de ocupación– sobrepasan las contempladas en este precepto y no van a ser así posibles.

En cambio, cabrá la concesión de licencia de ocupación para las viviendas sobre las que no procede la restauración de la legalidad, comprendidas dentro del ámbito de aplicación del régimen de las áreas semiconsolidadas, dentro de los límites marcados por éste, siempre y cuando el planeamiento contemple ese uso.

**VIGESIMOQUINTA-**No es procedente la concesión de autorización ambiental sobre las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, ya que implica el previo estudio de la compatibilidad urbanística, que no puede ser favorable en este caso. Pese a ello, al igual que en el supuesto precedente, aun cuando se aceptara en el plano teórico la posibilidad de concesión del instrumento de intervención ambiental, en la práctica se encontraría seriamente limitada por el artículo 533 ROGTU, que no admite las obras de reforma y mejora.

En el caso concreto de las edificaciones sobre las que no procede la restauración, situadas en áreas semiconsolidadas, sí existen concretas normas sobre el uso como vivienda, pero no se contempla en la LUV para este supuesto la actividad ambiental. Siguiendo el mismo criterio, es improcedente la concesión en estos casos la autorización ambiental.

En cambio, sin ninguna justificación de esta discordancia, cuando la edificación consolidada sea superior al aprovechamiento objetivo previsto por el plan, los artículos 30.2 LUV y 245 ROGTU sí se admiten expresamente los cambios objetivos de actividad, así como las obras de reforma y mejora. Sólo podrán tener como finalidad el mantenimiento, conservación o incremento de la seguridad de las instalaciones y no podrán suponer la implantación de actividades o usos más lucrativos en términos de rentabilidad o valor.

A la luz del carácter reglado de las licencias, refrendado por una larga tradición doctrinal y jurisprudencial, resalta la reprobación que merece esta previsión, en tanto convierte en discrecional el otorgamiento de aquéllas. La motivación de la denegación puede ser, como se ha indicado, que no se implanten actividades o usos más lucrativos en términos de rentabilidad o valor; por tanto, la motivación no dejará de ser una previsión, porque la propia dinámica de la economía de mercado impide ver con nitidez la rentabilidad de un proyecto empresarial en el tiempo.

**VIGESIMOSEXTA-**A tenor de la LS/08, no son valorables las construcciones irregulares sobre las que no procede la restauración de la legalidad. Ello obliga a replantear el tratamiento de las áreas semiconsolidadas en los procedimientos de equidistribución. Téngase en cuenta que para el supuesto que se reparcelen los terrenos y la permanencia del edificio sea incompatible con la nueva urbanización, según el nuevo régimen de valoración de la LS/08, no procede en ningún caso el abono de indemnizaciones por obras ilegales, aun estando prescritas las infracciones. A estos efectos, por tanto, tras la nueva normativa estatal, es indiferente que el edificio esté incluido en el régimen de las áreas semiconsolidadas.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el planteamiento anterior, derivado del artículo 22.3 LS/08, no es aplicable en todos los casos, ya que la Disposición Transitoria quinta de la LS/08, a la que se remite el 5.2 RV, dispone que las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.

Si la Administración pretende no valorar de la construcción ilegal, en nuestra opinión, la carga de la prueba de esta ilegalidad primigenia corresponde a quien propone consecuencias tan graves. Es posible que hablemos de edificios antiguos, llegados de generaciones pasadas, de los que se desconozca la fecha de creación, la normativa aplicable a ese momento o incluso la propia existencia del

título habilitante, de manera que obligar a los propietarios a probar esta inadecuación inicial es tarea muy ardua y prácticamente fuera de su alcance, cuando por otra parte no es tan lejana en el tiempo la generalización de la intervención administrativa, en particular en el suelo no urbanizable.

**VIGESIMOSÉPTIMA**-La inscripción de las actuaciones sin título habilitante sobre las que no procede la restauración se contemplaba en el artículo 52 RHU, hoy desplazado por el nuevo 20.4 LS/08, introducido por el Real Decreto 8/2011 de 1 de julio, que trata de poner fin a los efectos perversos de aquél, constatados tras años de práctica. Existía el peligro de que una vez realizada la inscripción en el Registro de la Propiedad a través de aquel precepto, la Administración decidiera iniciar un procedimiento para restaurar la realidad alterada, por considerar, en contra de la documentación llevada al Registro, que lo edificado era de reciente construcción y que, por tanto, no había transcurrido el plazo para reaccionar.

El artículo 20.4 LS/08 administrativiza la inscripción de las construcciones sobre las que no procede la restauración de la legalidad, ya que se ha de solicitar al poder público un pronunciamiento previo sobre la prescripción de las infracciones. De haber una irregularidad y estar en plazo de reacción, se deben realizar por la Administración los trámites de restauración, y de no ser ya posible, dictar un pronunciamiento expreso en este sentido.

Aun cuando esta decisión puede desprenderse de un procedimiento de restauración de la legalidad, de comprobarse de forma clara que en un determinado supuesto se ha dado efectivamente la prescripción, carece de sentido realizar los trámites de aquél. En este último caso la Administración, previa audiencia a los interesados, ha de adoptar un acuerdo declarativo de la improcedencia de la restauración. Surge por tanto la cuestión de la posible asimilación de este acto, contemplado en el artículo 20.4.b) LS/08, con el del 225 LUV, por el que se pone fin al procedimiento de restauración de la legalidad -por supuesto, siempre que en el mismo se declare que ésta no procede. En nuestra opinión, ambos son distintos, aun cuando aquél sea consecuencia de éste y puedan aparecer de forma conjunta en una única resolución administrativa.



## BIBLIOGRAFÍA



José María ABAD LICERAS, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 55, 1999, págs 133 y sig.

- *Urbanismo y patrimonio histórico*, 2000.

Jordi ABEL FABRÉ, *Ley de suelo. Derecho urbanístico y medioambiental. Exposición práctica de la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de suelo y de la legislación autonómica*, I y II, 2008.

Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, *Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de funciones administrativas*, tesis doctoral leída en la Universidad de Barcelona en 1996.

- *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, 1999.

Juan Miguel ALCÁZAR AVELLANEDA, *Posibilidad de inscripción de porción indivisa de finca con pacto de uso exclusivo*, Diario La Ley de 23 de junio de 2011, pág. 11.

Álvaro ALEIXANDRE ORTÍ, *Aplicación práctica de la nueva legislación urbanística valenciana en la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 405 y sig.

Salvador ALEMANY CLIMENT, *El Registro municipal de solares y edificios a rehabilitar en la Comunidad Valenciana*, 2005.

María José ALONSO MAS, *Las Mancomunidades de municipios*, en *Temas Municipales 2. Diputación Provincial de Valencia*, 1999, págs. 233 y sig.

- *La prevalencia del derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano*, RAP núm. 161, 2003, págs. 305 y sig.

- *El nuevo Derecho Urbanístico valenciano: dos estudios*, 2006.

- *Sistema de valoración y responsabilidad patrimonial de la Administración en la nueva Ley 8/2007 de Suelo*, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 8, 2007, págs. 127 y sig.

- *Las relaciones entre el agente urbanizador y empresario constructor en la LUV y su reglamento*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 1029 y sig.

María José ALONSO MAS y Edilberto NARBÓN LAÍNEZ, *El silencio administrativo y su problemática procesal*, 2009.

María José ALONSO MAS y Manuel J. DOMINGO ZABALLOS, *La revisión e impugnación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y de sus actos de aplicación en la legislación valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores)- Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director) *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1861 y sig.

Jesús ÁLVAREZ MONTOTO, *El Real Decreto 8/2011 y el régimen del silencio administrativo en las licencias urbanísticas. Una primera reflexión al respecto*, EC, núm. 17, 2011, págs. 2004 y sig.

Juan AMENÓS ÁLAMO, *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, 1999.

Juan D'ANJOU GONZÁLEZ, *Los consorcios. La importante sentencia del TS de 3 de abril de 1999*, EC, núm. 23 de 1999, págs. 3671 y sig.

Rafael ARIÑO SÁNCHEZ, *Edificios fuera de ordenación en la jurisprudencia (1985-1999)*, RDUMA, 2000, núm. 181, págs. 11 y sig.

Rafael ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, 1999.

- *Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en Alfonso RENTERÍA AROCENA (director), *Urbanismo: función pública y protección de los derechos fundamentales*.

*Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP*, 1998, págs. 49 y sig.

Salvador ARNAL SURIA y EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JUZGADOS (Redacción), *Nuevo régimen local. Tomo III*, 4ª ed, 2004.

Joaquín AROZAMENA SIERRA, *Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos*, RDUMA, núm. 146, 1996, págs. 11 y sig.

José Manuel ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Las infracciones urbanísticas*, 1995.

-*Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico*, 2ª ed, 2003.

-*Las infracciones urbanísticas en la legislación de Andalucía*, 2004.

-*Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*, 3ª ed, 2009.

Agustín DE ASÍS ROIG, en *La legislación del suelo: análisis comparativo. Incidencia de la STC 61/1997*, 1997.

José Manuel ASPAS ASPAS, *La sujeción a la licencia urbanística de las obras públicas. La modulación de las competencias municipales urbanísticas por la prevalencia del interés general estatal o autonómico*, 2009.

Jesús AVEZUELA CÁRCCEL, *Régimen jurídico de los campos de golf*, en Mar MORENO REBATO (coordinadora), *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro-homenaje al Profesor Joaquín María Peñarrubia Iza*, 2007, págs. 381 y sig.

Manuel AYLLÓN, *La dictadura de los urbanistas. Un manifiesto por la ciudad libre*, 1995.

Amparo BAIXAULI GONZÁLEZ, *Disciplina urbanística: control de la legalidad urbanística*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 1329 y sig.

Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Sistemas de actuación*, en el colectivo *Manual de urbanismo*, 2003, págs. 391 y sig.

-*Las licencias urbanísticas y de actividad. Relaciones entre ambas. Otros tipos de autorizaciones necesarias. Tramitación conjunta o separadas de estas autorizaciones*, EC, 2006, núm. 5, págs. 836 y sig.

-*La reparcelación en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, urbanística valenciana, y en el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística de 23 de mayo de 2006*, en Antonio IVARS BAÑULS-Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1067 y sig.

-*Manual de responsabilidad patrimonial de las entes locales*, 2007.

Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ y Silvia BALLESTEROS ARRIBAS, en el colectivo *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998 de 13 de abril*, 1998, págs. 183 y sig.

Javier BALZA AGUILERA y Pedro DE PABLO CONTRERAS, *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, REDA, núm. 55, 1987, págs. 381 y sig.

José María BAÑO LEÓN, *Las situaciones básicas del suelo en la Ley Estatal y su incidencia en la Legislación Autonómica*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 47 y sig.

-*Derecho Urbanístico común*, 2009.

José María BAÑO LEÓN y Juan Antonio UREÑA SALCEDO, *El urbanismo en la Comunidad Valenciana: la Ley 6/1994*, Justicia Administrativa, número extraordinario de 2003, págs. 147 y sig.

Javier BARNÉS VÁZQUEZ, *Distribución de competencias en materia de urbanismo*, 2002.

Juan BARREDA BARBERÁ, *La configuración jurídica del suelo no urbanizable*, 2008.

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, 2ª ed, 2003.

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ y Eduardo CARUZ ARCOS, *La intervención en los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico. La interpretación del artículo 39.2 de la Ley del Patrimonio Histórico español por la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2000. La ilegalidad del proyecto de restauración y rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto*, Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 5, 2001, págs. 313 y sig.

Martín BASSOLS COMA, *Los problemas de la subrogación urbanística: su especial consideración en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares*, RDUMA, núm. 12, 1969, págs. 13 y sig.

- *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, 1973.

- *El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo*, REDA, núm. 6, 1975, págs. 303 y sig.

Margarita BELADIEZ ROJO, *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, RAP, núm. 138, 1995, págs. 143 y sig.

Santiago A. BELLO PAREDES, *La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?*, Revista de Estudios de la Administración Local, núms. 286-287, 2001, págs. 281 y sig.

Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *La restauración del orden urbanístico infringido: de la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica*, RDUMA, núm. 263, 2011, págs. 35 y sig.

- *La incidencia de la transposición de la Directiva de servicios en el régimen de las licencias urbanísticas*, RDUMA, núm. 267, 2011, págs. 85 y sig.

José Luis BENAVIDES DEL REY, *Algunas consideraciones sobre el Registro de la Propiedad y su papel en la política de urbanismo*, RCDI, núm. 538, 1980, págs. 609 y sig.

Francisco BENGOETXEA ARRIETA y Jordi VIGUER PONT, *La ordenación de las urbanizaciones deficitarias: a propósito de la Ley catalana 3/2009 de 10 de marzo*, en Juan Ignacio SOTO VALLE y Ignacio SANZ JUSDADO (coordinadores), *Derecho urbanístico de Cataluña*, 2009. págs. 755 y sig.

José BERMEJO VERA, *La Administración inspectora*, RAP, núm. 147, 1998, págs. 39 y sig.

Alicia BERNARDO FERNÁNDEZ, *El derecho urbanístico sancionador en el Estado autonómico, con especial referencia a la Comunidad andaluza. Una aproximación desde la Administración Local*, en Enrique Sánchez Goyanes (director), Fernando OTONÍN BARRERA y Alfonso VÁZQUEZ OTERO (coordinadores), *Derecho urbanístico de Andalucía*, 2ª ed, 2006, págs. 947 y sig.

Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ y Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, *Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales*, Ciudad y Territorio, núm 127, 2001, págs. 87 y sig.

Ramón BETRÁN ABADÍA, *Regularización de edificaciones y parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable*, en el colectivo *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal*, 1997, págs. 153 y sig.

Pedro BIDAGOR LASARTE, *Situación general del urbanismo en España*, RDUMA, núm. 4, 1967, págs. 23 y sig.

David BLANQUER CRIADO, *El golf. Mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*, 2002.

- *En la disciplina urbanística, como en el siete y medio, tan malo es llegar como pasarse*, en *El Notario del siglo XXI*, enero-febrero 2010, págs. 38 y sig.

- María Blanca BLANQUER PRATS, *Derecho urbanístico actual*, II, 1993, pág. 372.
- José Luis BLASCO DÍAZ, *Ordenanza municipal y ley*, 2001.
- *El régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias*, 2006.
- Patricia BOIX MAÑÓ, *Competencia para la revisión de oficio en el ámbito de las entidades locales*, RJCv, núm. 5, 2003, págs. 97 y sig.
- Andrés BOIX PALOP, *La discutible necesidad de la licencia de obras menores*, en José María BAÑO LEÓN y Juan CLIMENT BARBERÁ (editores), *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José María Boquera Oliver*, 2002, págs. 1327 y sig.
- *Las convalidaciones legislativas*, 2004.
- *Las grandes infraestructuras públicas*, en José María BAÑO LEÓN, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 2007, págs. 580 y sig.
- Luis BOLÁS ALFONSO, *La reparcelación en suelo urbano*, 1994.
- Juan Antonio BOLEA FORADADA, *La infracción de las normas de construcción y urbanismo*, RDUMA, núm. 23, 1971, págs. 57 y sig.
- Roberto O. BUSTILLO BOLADO, *Convenios urbanísticos de ejecución*, en Luis MARTÍN RETORTILLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 993 y sig.
- Roberto O. BUSTILLO BOLADO y José Ramón CUERNO LLATA, *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, 1996.
- José Manuel BUSTO LAGO, *El control del cumplimiento de la legalidad urbanística en los contratos sobre vivienda: la compraventa de "vivienda" sin licencia*, 2010.
- Luis María CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, *Urbanismo, publicidad registral y protección de los consumidores*, RCDI, núm. 620, 1994, págs. 9 y sig.
- Gabriel CABELLO MARTÍNEZ, *Estudio de reciente jurisprudencia sobre disciplina urbanística*, RDUMA, núm. 254, 2009, págs. 123 y sig.
- Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, *Artículo 10*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 203 y sig.
- Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA y José Antonio ROSA RUIZ, *Artículo 14*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 427 y sig.
- Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, *Artículo 16*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 532 y sig.
- *Un apunte sobre la no legalización ante una "disconformidad no sustancial" en el nuevo Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía*, *Práctica urbanística*, núm. 95, 2010.
- María del Carmen CABRERA LÓPEZ, *Régimen jurídico del suelo no urbanizable. Especial referencia a las parcelaciones, divisiones y segregaciones*, EC, núm. 15/16, 2000, págs. 2517 y sig.
- Francisco CACHARRO GOSENDE, *La posibilidad de concesión de la licencia de apertura para la legalización de la actividad preexistente en un ámbito sujeto a planeamiento especial*, QDL, núm. 0, 2002, págs. 128 y sig.
- Teresa CALVO SALES, *Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación*, 2005.
- *Cómputo del plazo de prescripción en el ICIO. Análisis de la sentencia del TS de 14 de septiembre de 2005 (casación en interés de ley)*, EC, núm. 1, 2006, págs. 86 y sig.
- *El impuesto de construcciones, instalaciones y obras*, 2007.

Fernando CANALES PINACHO, *La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable*, Práctica urbanística, 2010, núm. 89, págs. 61 y sig.

Tomás CANO CAMPOS, *Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador*, RAP, núm 156, 2001, págs. 191 y sig.

-*La analogía en el Derecho administrativo sancionador*, REDA, núm. 113 2002, págs. 51 y sig.

Antonio CANO MURCIA, *Las licencias de primera utilización u ocupación de edificios*, 2ª edición, 1997.

-*Manual de licencias de apertura de establecimientos*, 2ª ed, 1999.

-*Teoría y práctica del convenio urbanístico. Doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*, 3ª ed, 2002.

-*El régimen jurídico del suelo no urbanizable o rústico*, 2006.

-*Urbanismo menor. Manual de consulta práctico para juristas y técnicos*, 2009.

-*Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Visión de conjunto*, Práctica Urbanística, núm. 95, 2010.

-*La publicidad de los actos urbanísticos. Manual práctico de consulta: comentarios, legislación, jurisprudencia y formularios*, 2010.

María Teresa CANTÓ LÓPEZ, *Los planes urbanísticos como instrumentos al servicio de la ordenación del territorio y la sostenibilidad: a propósito de la gestión territorial en la legislación valenciana*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 2009, núm. 16, págs. 253 y sig.

-*La inaplicación del silencio positivo como vía para la obtención de licencias urbanísticas contra legem (a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009)*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 34, 2009, págs. 449 y sig.

María Teresa CARBALLEIRA RIVERA, *Edificios fuera de ordenación y obras permitidas*, RDUMA, núm. 214, 2004, págs. 11 y sig.

Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Medidas de protección de la legalidad urbanística: en especial, la suspensión de obras en curso de ejecución*, RDUMA, núm. 137, 1994, págs. 99 y sig, en págs. 111 y sig.

-*La actividad de disciplina urbanística y el ejercicio de la potestad sancionadora en el Derecho urbanístico catalán*, en Juan María PEMÁN GAVÍN y Javier OLIVAR DEL CACHO (coordinadores), *El nuevo Derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Catalunya*, 1999, págs. 343 y sig.

Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Otras medidas de protección de la legalidad*, RDUMA, núm. 138, 1994, págs. 11 y sig.

Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Derecho urbanístico sancionador*, 2004.

José CARDONA BAIXAULI, *La ejecución de los Planes (III). Técnicas de gestión. La reparcelación forzosa*, en el colectivo *El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*, 2ª ed, 2004, págs. 169 y sig.

-*Distintas formas de adjudicación de fincas de resultado. Proindivisos originarios. Proindivisos sobrevenidos. Adjudicaciones en metálico. Derechos y deberes en todos estos casos. Formas de pago del 10% a la Administración*, en Manuel Ángel RUEDA PÉREZ (coordinador), *Curso práctico de Derecho Urbanístico valenciano*, 2006, págs. 360 y sig.

Ángel CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, 1999.

-*Tipo para subastas, hipotecas, rehabilitaciones, declaraciones de obra nueva y otras regulaciones inmobiliarias en el Real Decreto Ley 8/2011*, Diario La Ley, 20 de septiembre de 2011, págs. 9 y sig.

Ángel CARRASCO PERERA, Encarna CORDERO LOBATO y Carmen GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y la vivienda*, 5ª ed, 2005.

Eduardo CARUZ ARCOS, *La imposibilidad de ejecutar una sentencia que ordena la demolición de un inmueble: análisis del artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Revista Andaluza de Administración Pública, num. 73, 2009, págs. 349 y sig.

María de la Sierra CASANOVA MORENO, *La corrupción política en democracia y la confianza* (tesis doctoral leída en la Universidad de Alcalá, 2009).

María Emilia CASAR FURIÓ, *La doble vertiente de ordenación y protección del plan especial, en particular en la legislación valenciana*, Práctica urbanística, núm. 75, 2008, págs. 55 y sig.

-*Interconexión normativa de la legislación urbanística y sectorial valencianas en materia de patrimonio cultural, y de los bienes inmuebles de interés cultural en particular*, RUE, núm. 18, 2008, págs. 43 y sig.

Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Las licencias urbanísticas*, en *Manual de urbanismo*, 2003, págs. 625 y sig.

-*Las licencias urbanísticas en Valencia*, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS, Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1253 y sig.

Julio CASTELAO RODRÍGUEZ y Silverio FERNÁNDEZ POLANCO, *Otra vez, las licencias urbanísticas, el silencio urbanístico y la jurisprudencia*, Revista Urbanística Práctica, núm. 83, 2009, págs. 21 y sig.

Federico A. CASTILLO BLANCO, *Público y privado en la defensa del espacio urbano: hacia una necesaria revisión del sistema reaccional vigente*, RAP, núm. 169, 2006, págs. 7 y sig.

-*Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico autorizante*, 2006.

Carolina del Carmen CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística. Aspectos sustantivos y registrales*, 2010.

José Luis CASTRO TRONCOSO, *Licencias y autorizaciones en precario para edificios fuera de ordenación*, RDUMA, núm. 35, 1973, págs. 61 y sig.

José Vicente CATALÁ MARTÍ, *La selección del urbanizador*, 2007.

-*Mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales*, págs. 401 y sig, en Juan José Díez SÁNCHEZ y JOSÉ ANTONIO IVARS BAÑULS (coordinadores), *Comentarios a la Ley de régimen local de la Comunidad Valenciana*, 2012.

Jesús María CHAMORRO GONZÁLEZ, *Disciplina urbanística en la legislación urbanística del Principado de Asturias: algunas cuestiones controvertidas*, Práctica Urbanística, núm. 81, 2009, págs. 20 y sig.

José María CHICO ORTIZ, *El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística*, RDUMA, núm. 33, 1973, págs. 97 y sig.

José María CHICO ORTIZ, *La propiedad urbanística y el Registro de la Propiedad*, RCDI, núm. 62, 1991, págs. 149 y sig.

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *La ejecución subsidiaria en materia de urbanismo*, RDUMA, 1998, núm. 164, págs. 29 y sig.

-*Los convenios urbanísticos en el estrado. ¿La inexistencia de una construcción sistemática por parte de los tribunales?*, en RDMA, 2006, núm. 227, pág 73 y sig.

-*El control municipal de los actos de uso del suelo y edificación a través de la figura de la comunicación previa como alternativa a la licencia urbanística. Análisis de la regulación legal y municipal y de la aplicación judicial*, RDUMA, núm. 242, 2008, págs. 13 y sig.



-*Artículo 46*, en Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, 2009, págs. 1026 y sig.

Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ, *Génesis y evolución de la normativa urbanística valenciana: desenlace final con la promulgación de la Ley urbanística valenciana*, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 25 y sig.

-*A vueltas con el silencio administrativo en el otorgamiento de licencias urbanísticas: su aplicación en los supuestos de contravención de la normativa urbanística (análisis de las sentencias del TSJ Comunidad Valenciana 24/11/2006 y TSJ La Rioja 15/9/2006)*, *Práctica urbanística*, 2007, núm. 62, págs. 59 y sig.

-*El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento. Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y la aplicación del silencio positivo*, 2010.

Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ y Vicente MERINO MOLINS, *El procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas y de actividad en la Comunidad Valenciana*, 2007.

Francisco CHOROT NOGALES, Francisco LLISSET BORRELL y Juan ARROYO GARCÍA, *Ley del Suelo*, 1977.

Manuel Francisco CLAVERO ARÉVALO, *Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo*, *RDUMA*, núm. 17, 1970, págs. 13 y sig.

Manuel COBO DEL ROSAL y Tomás Salvador VIVES ANTÓN, *Derecho Penal. Parte general*, 5ª ed, 1999.

Tomás COBO OLVERA, *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*, 3ª ed, 2008.

Francisco Javier COMPANY CARRETERO, *Dictámenes e informes en Derecho urbanístico*, 2003.

CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA, *Estudio sobre modificaciones del planeamiento en materia de zonas verdes, espacios libres rotacionales o equipamientos*, 2006.

Miguel CORCHERO PÉREZ, *Urbanismo y patrimonio cultural en la Comunidad Valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1605 y sig.

José Mario CORELLA MONEDERO, *Protección de la legalidad urbanística*, en *Manual de urbanismo*, 2003, págs. 719 y sig.

Esteban CORRAL GARCÍA, *Expropiación municipal. Con especial atención a los supuestos expropiatorios en la legislación urbanística de las Autonomías*, 2000.

José María CORRAL GIJÓN, *La publicidad registral de las situaciones urbanísticas*, 1996.

Pedro CORVINOS BASECA, *La declaración de obra nueva, el derecho a la edificación y la disciplina urbanística*, *RDUMA*, 1998, núm. 165, págs. 1261 y sig.

Luis COSCULLUELA MONTANER, *Acción pública en materia urbanística*, *RAP*, núm. 71, 1973, págs. 9 y sig.

-*Disciplina urbanística*, en Enrique GÓMEZ-REINO Y CARNOTA (director), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Jornadas internacionales de Derecho urbanístico. Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998*, 1998, págs. 215 y sig.

Eduardo COSTA CASTELLÁ, *Las Ordenanzas municipales en materia urbanística*, *RJCV*, 2007, núm. 21, págs. 415 y sig.

-*Aspectos prácticos de la ordenación del territorio*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 197 y sig.

Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ, *El agente urbanizador en el Derecho urbanístico español*, 2005.

Ángela DE LA CRUZ MERA, *El control administrativo municipal y la tramitación de las obras públicas*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1321 y sig.

-*Artículos 29-35*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 851 y sig.

-*La vivienda en el campo, ¿una especie en extinción?*, Revista CEMCI, NÚM 10, 2011.

Juan CRUZ-ALLI ARANGUREN, *Las valoraciones en la Ley 8/2007 de 28 de mayo de suelo*, en *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, I, 2008.

Juan CRUZ-ALLI ARANGUREN y Juan CRUZ-ALLI TURRILLAS, *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo*, 2008.

José Ramón CUERNO LLATA, *Régimen transitorio de las normas urbanísticas: el modelo de fuera de ordenación*, 1997.

-*Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria 2/2001*, *Práctica urbanística*, núm. 54, 2006, págs. 27 y sig.

Miriam CUETO PÉREZ, *Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas*, *Documentación Administrativa*, núm. 280, 2008, págs. 95 y sig.

Javier DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico*, 1993.

Joaquín DELGADO RAMOS, *Efectos jurídicos de la delimitación gráfica de la fincas en el Registro de la Propiedad*, *Diario La Ley*, núm. 6861 de 15 de enero de 2008.

Manuel DELGADO-IRIBAREN NEGRAO y Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones de suelo*, 1990.

Eva DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, 2ª ed, 1999.

-*El control de la legalidad urbanística, ¿qué legalidad?*, en el colectivo *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto básico del empleado público*, 2009.

Juan María DÍAZ FRAILE, *El tratamiento registral de la obra nueva en la Ley 8/2007 de 28 de mayo de suelo*, *Diario La Ley*, núm. 6824, 20 de noviembre de 2007.

Juan José Díez SÁNCHEZ, *La protección de la legalidad urbanística*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs 1505 y sig.

-Juan José Díez SÁNCHEZ y Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Relaciones comunes entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales*, págs. 611 y sig, en págs. 627 y sig, en Juan José DIEZ SÁNCHEZ y José Antonio IVARS BAÑULS (coordinadores), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 2012.

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALENCIA (varios autores), *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*, 1983.

Vicente DOMÍNGUEZ CALATAYUD, *Reflexiones sobre algunos aspectos de la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística considerados desde el Registro de la Propiedad* en RJCVC, 2001, núm. 0, págs 19 y sig.

- *Una revisión crítica de las relaciones entre la LUV y el ROGTU y el Registro de la Propiedad*, en RJCVC, núm. 21, 2007, págs 383 y sig.

Javier DOMPER FERRANDO, *Licencias urbanísticas*, en Luis MARTÍN RETORTILLO, Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, 2009, págs. 1073 y sig.

Rafael DURÁ MELIS, *Definición de derechos y criterios de adjudicación en la reparcelación* en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 1259 y sig.

Rafael DURÁ MELIS y Josep Antoni PAYÀ GASENT, *Guía básica para la redacción y gestión del proyecto de reparcelación*, 2008.

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JUZGADOS (Redacción), *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, 1995, 2ª ed, págs. 1170 y sig.

Antonio EMBID IRUJO, *Otorgamiento de licencias urbanísticas por silencio positivo: una nueva orientación jurisprudencial*, RAP, núm. 90, 1979, págs. 169 y sig.

José María ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, *La cláusula de supletoriedad del derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución)*. REDA, núm. 106, págs.201 y sig.

Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, *Los delitos urbanísticos en la reforma del Código Penal*, RDUMA, núm. 260, 2010, págs. 107 y sig.

Ricard ESCRIVÁ CHORDÁ, *Compatibilidad de la figura del Urbanizador regulado en la Ley Urbanística Valenciana de 1994 con la Legislación Estatal y con las Directivas Europeas sobre contratación administrativa: Situación actual tras la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 12 de julio de 2001 y el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001*, EC, 2002, núm. 8, págs. 1404 y sig.

- *La obtención, mediante acto presunto, de licencias urbanísticas contra legem o contra plan. Regulación legal y posición de los Tribunales. Especial referencia a la regulación legal valenciana y a la Doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la C.V.*, EC, 2004, núm. 20, págs. 3404 y sig.

- *El agente urbanizador*, 2ª edición, 2007.

Arturo FAMILIAR SÁNCHEZ, *Los campos de golf: notas sobre su regulación jurídica*, EC, núm. 14, 2001, págs. 2371 y sig.

Antonio FANLO LORAS, *La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley de Suelo? (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1986)*, RAP núm. 111, 1986, págs. 217 y sig.

- *El control de los entes locales ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada*, RAP, núm. 130, 1993, págs. 171 y sig.

Rafael FERNÁNDEZ BAUTISTA, *Las alternativas a la expropiación forzosa*, 2009.

Belén FERNÁNDEZ BLAZQUEZ, *Corrupción urbanística en España: historia de una infamia*, El Notario del siglo XXI, enero-febrero 2010.

Ramón FERNÁNDEZ DURÁN, *El tsunami urbanizador español y mundial. Causas, impactos globales y repercusión devastadora sobre la piel de toro y sus archipiélagos. La necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*, en [http://www.nodo50.org/ramonfd/tsunami\\_urbanizador.pdf](http://www.nodo50.org/ramonfd/tsunami_urbanizador.pdf).

Carlos FERNÁNDEZ FERRERAS, *Régimen del suelo no urbanizable: Ley 10/2004 de 9 de diciembre*, en Antonio IVARS BAÑULS, Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 399 y sig.

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La revisión de oficio de las licencias urbanísticas en el marco del Texto Refundido de la Ley del Suelo*, RUE, núm. 18, 2008, págs. 67 y sig.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Presupuestos de eficacia de la disciplina urbanística*, RDUMA, núm. 35, 1973, págs. 13 y sig.

-*De nuevo sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, RAP, núm. 84, 1977, págs. 263 y sig.

-*La propiedad urbanística del suelo, el vuelo y el subsuelo*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 41, 1995, págs. 587 y sig.

-*La Sentencia del TJCE de 12.7.2001 (Asunto "Proyecto Scala 2001") y su impacto en el ordenamiento urbanístico español*, Actualidad Aranzadi, núm. 505, 25 de octubre de 2001.

-*Manual de Derecho urbanístico*, 22ª ed, 2011.

-(moderador), jornada *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, llevada a cabo en el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad el 27 de enero de 2011, reproducida en el número 59 de 2011 de la revista *Registradores de España*.

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *El régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas en la Comunidad Valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1097 y sig.

Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *La historia interminable de la presa de Itoiz*, RUE, núm. 12, 2005, págs. 111 y sig.

-*La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. Parte primera*, RUE, núm. 20, 2009, págs. 15 y sig.

Juan FERRANDO BADÍA (coordinador general de la obra), Enrique ÁLVAREZ CONDE (coordinador), *Estudio sobre el Estatuto de Autonomía valenciano, Tomo III. Las competencias de la Generalitat y sus recursos*, 1996.

José Vicente FERRANDO CORELL, *Órdenes de ejecución y ruina en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas*, en *Manual de urbanismo*, 2003, págs. 695 y sig.

FISCALÍA COORDINADORA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria de 2008*.

Rafael FONSECA GONZÁLEZ, *El nuevo régimen de control y la impugnación de los actos de las entidades locales tras la Ley 11/99*, Revista de Estudios Locales-CUNAL, número extraordinario de 2002, págs. 205 y sig.

Alejandra FRÍAS LÓPEZ, *Algunas cuestiones sobre la aplicación supletoria de la LEC en el ámbito contencioso-administrativo*, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 13, 2002.

Mercedes FUERTES LÓPEZ, *Los Tribunales civiles y la protección de la legalidad urbanística*, REDA, núm. 95, 1997, págs. 447 y sig.

-*Urbanismo y publicidad registral*, 2001, 2ªed.

-*Urbanismo y Registro de la Propiedad*, en *Manual de urbanismo*, 2003, págs. 805 y sig.

-*Inscripción registral de garantías y derechos urbanísticos*, en Luis MARTÍN RETORTILLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, 2009, págs. 1423 y sig.

Fernando GAJA DÍAZ, *El suelo como excusa: el desarrollismo rampante*, en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afgaj.html>;

-*Una desamortización a finales del siglo XX: el "urbanizador" en la legislación urbanística valenciana*, en Francisco BLÁZQUEZ CALVO (coordinador), *Ordenación del territorio y urbanismo en Castilla-La Mancha*, 2008, págs. 137 y sig.

María Jesús GALLARDO CASTILLO, *El principio de irretroactividad en el derecho administrativo sancionador*, EC, núm. 15, págs. 2585 y sig.

José Domingo GALLEGRO ALCALÁ, *Sobre la adquisición por silencio positivo de licencias en contra de la legislación y el planeamiento urbanístico*, EC, num. 12, 2009, págs. 1769 y sig.

-*Encuadre normativo de la disciplina urbanística en la comunidad autónoma de Andalucía*, Revista de Estudios Locales-CUNAL, núm. 133, 2010, págs. 46 y sig.

Alfredo GALLEGRO ANABITARTE, *Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales*, RDUMA, núm. 225, 2006, págs. 119 y sig.

José GARBERÍ LLOBREGAT-Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, I y II, 4ª ed, 2001.

Joaquín GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, *Notas sobre la disciplina urbanística en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Incidencia de la Ley 13/2005 del Parlamento de Andalucía*, en Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), Fernando OTONÍN BARRERA y Alfonso J. VÁZQUEZ OTERO (coordinadores) *Derecho Urbanístico de Andalucía*, 2ª ed, 2006, págs. 893 y sig.

Joaquín GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, *Capítulo XIV. Legitimación del Ministerio Fiscal (Disposición Adicional octava)*, en Blanca LOZANO CUTANDA (coordinadora), *Comentarios a la Ley de responsabilidad ambiental. Ley 26/2007 de 23 de octubre*, 2008, págs. 469 y sig.

Pedro María GARCÍA CAPDEPON, *Los convenios urbanísticos en la nueva ley valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores)-Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1221 y sig.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dictamen sobre la legalidad de Ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación*, RAP, 1966, núm. 50, págs 309 y sig.

-*Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas (Sentencias constitucionales 118/1996 de 27 de junio y 61/1997 de 20 de marzo)*, REDA, núm. 95, 1997, págs. 407 y sig.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA- Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, 2ª ed, 1981.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 15ª ed, 2011.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA-Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 12ª ed, 2011.

Aránzazu GARCÍA GARRO, *El plazo para la ejecución subsidiaria de una orden de demolición*, RUE, núm. 21, 2010, págs. 155 y sig.

Francisco Javier GARCÍA GIL, *El nuevo derecho del suelo*, 2007.

Simeón GARCÍA GARCÍA, *Las entidades locales menores*, págs. 297 y sig, en Juan José Díez SÁNCHEZ y José Antonio IVARS BAÑULS (coordinadores), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 2012.

Francisco GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *La pérdida de la prescripción por nuevas obras en Derecho urbanístico*, Actualidad Administrativa, núm. 17, 2009, págs. 2 y sig.

-*El fin del silencio positivo en las licencias*, RDUMA, núm. 268, 2011, págs. 13 y sig.

-*La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el urbanismo valenciano*, RDUMA, núm. 267, 2011, págs. 37 y sig.

Ricardo GARCÍA MACHO, *Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción*, REDA, núm. 72 1991, págs. 515 y sig.

-*Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, 1992.

-*Ordenación del territorio y Urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano*, en José María BAÑO LEÓN (coordinador), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 2007, págs. 672 y sig.

-*Vivienda*, en José María BAÑO LEÓN (coordinador), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 2007, págs. 731 y sig.

Ricardo GARCÍA MACHO-José Luis BLASCO DÍAZ, *La disciplina urbanística*, Documentación Administrativa, núms. 282-283, 2009, págs. 291 y sig.

Fernando GARCÍA RUBIO, en *La inspección en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, Urbanística de la Comunidad Valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1529 y sig.

Fernando GARCÍA RUBIO, *Problemas actuales del Derecho urbanístico*, 2007.

-*Nuevos retos sectoriales del urbanismo*, 2009.

Javier GARCÍA-BELLIDO, Ricardo SANTOS DÍEZ y Joaquín JALVO MÍNGUEZ, *Práctica de la reparcelación*, 1987.

Javier GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, *Conservación y “fuera de ordenación”*: hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en suelo urbano, RDUMA, núm. 105, 1987, págs. 95 y sig.

-*Configuración de la “propiedad desagregada”*: dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria, RDUMA, núm. 138, 1994, págs. 83 y sig.

-*La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo*, Documentación Administrativa, núms. 252-253, 1998-1999, págs. 11 y sig.

José Antonio GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Contratos administrativos y gestión urbanística*, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 5, 2006, págs. 85 y sig.

Jorge GARRIDO PÉREZ, *Las dotaciones públicas en el urbanismo valenciano. Evolución hasta la LUV y el ROGTU*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 607 y sig.

Mario GAVIRIA LABARTA, *La caseta y el huerto como espacio de placer*, en el colectivo *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal*, 1997, *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal*, 1997, en págs. 133 y sig.

Gemma GEIS CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, 2009.

-*La legitimación en la fase de ejecución de sentencia para el ejercicio de la acción en materia urbanística (a raíz de la STS de 23 de abril de 2010/152986)*, RDUMA, núm. 269, 2011, págs. 99 y sig.

Javier GIEURE LE CARESSANT, *Infracciones y sanciones*, en Antonio IVARS BAÑULS-Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1547 y sig.

Javier GIEURE LE CARESSANT, *El paisaje en su versión jurídica urbanística (aspectos prácticos). Estudio especial de la Comunidad Autónoma Valenciana*, EC, 2007, núm. 9, págs. 1474 y sig.

-*La protección de la legalidad en la Legislación Urbanística Valenciana: prescripción y caducidad*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 1371 y sig.

Carlos GÓMEZ DE LA ESCALERA, *El conjunto inmobiliario como supuesto de hecho básico para la aplicación del régimen de la propiedad horizontal*, RCDI, núm. 719, 2010, págs. 1001 y sig.

María Fuensanta GÓMEZ MANRESA, *Actos de naturaleza urbanística y Registro de la Propiedad*, RDUMA, núm. 244, 2008, págs. 65 y sig.

José Gerardo GÓMEZ MELERO, *Los actos de edificación y uso del suelo sujetos a comunicación previa. Un ejemplo: la regulación urbanística de Castilla-La Mancha*, EC, núm. 12, 2007, págs. 2057 y sig.

José Manuel GÓMEZ OVIEDO, *La cédula de habitabilidad*, en Luis MARTÍN RETORTILLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, 2009, págs. 1455 y sig.

Marcos GÓMEZ PUENTE, *Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico*, REDA, núm. 98, 1998, págs. 211 y sig.

Encarnación GÓMEZ ROJO, *Líneas históricas del Derecho urbanístico con especial referencia al de España*, Revista de estudios histórico-jurídicos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, núm. 25, 2003, págs. 93 y sig.

Manuel GÓMEZ TOMILLO, *Estado actual de la discusión en torno a los delitos sobre ordenación del territorio (II): los llamados delitos de prevaricación urbanística*, RDUMA, 2006, núm. 224, págs. 69 y sig.

Manuel GÓMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho penal administrativo*, 2ª ed, 2010.

Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, 1971.

-*Protección de la legalidad y convenios urbanísticos*, en el colectivo *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable. Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, 1995, págs 123 y sig.

Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN, *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, 2008.

Augusto GONZÁLEZ ALONSO, *Normativa comunitaria y actuaciones de la Unión Europea de vigilancia y control del urbanismo español tras el informe Fourtjou de 2005*, RDUMA, 2009, número 248, págs. 13 y sig.

José Luis GONZÁLEZ CUSSAC, *Teoría general de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal*, 1988.

-*El delito de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos*, 2ª ed, 1997.

Pedro Mateo GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Algunas reflexiones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el Derecho Urbanístico español*, RDUMA, 2005, núm. 217, págs 11 y sig.

Juan Miguel GONZÁLEZ GRANADO, *Infracciones y Jurisprudencia. Una breve aproximación*, en RDUMA, 2002, núm. 197, págs 11 y sig.

Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Procedimiento administrativo local*, II, 2005.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Los efectos de la inscripción de actos administrativos*, RAP, núm. 74, 1974, págs. 9 y sig.

-*La suspensión de las obras efectuadas sin licencia*, RDUMA, núm. 44, 1975, págs. 13 y sig.

-*La revisión de los actos de la Administración en materia urbanística*, RDUMA, núm. 46, 1976, págs. 13 y sig.

-*Las licencias de urbanismo y el Registro de la Propiedad*, RCDI, núm. 528, 1978, págs. 913 y sig.

-*Las licencias de urbanismo*, 1978.

-*La suspensión de licencias por infracción urbanística grave*, RDUMA, núm. 100, 1986, págs. 39 y sig.

-*Incidencia de la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, RAP núm. 132, 1993, págs. 11 y sig.

-*Comentarios a la Ley del suelo (Texto refundido de 1992)*, 6ª ed, 1993.

-*Control jurisdiccional de la inactividad y de la vía de hecho*, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 2, 1999.

- Manual de procedimiento administrativo*, 2000.
- La aplicación de las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre prueba en el proceso administrativo*, REDA, núm. 111, 2001, págs. 333 y sig.
- (director y autor), *Comentarios a la Ley de suelo*, I y II, 2ª ed, 2008.
- Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 5ª ed, 2010.
- Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, I y II, 2ª ed, 1999.
- Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Pedro GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento administrativo local*, II, 2ª ed, 1993.
- Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La rehabilitación urbanística*, 1998.
- Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, 1999.
- Policía urbanística y reforma interior de las ciudades*, RDUMA, núm.175, 2000, págs. 17 y sig.
- Urbanismo en España y Canadá: ordenación del territorio y proyectos deportivos*, RUE, 2005, núm. 12, págs. 233 y sig.
- Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El "Urbanismo autonómico" (golf y urbanismo)*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 8, 2006, págs. 107 y sig.
- El riesgo de desvirtuación de los artículos 65 y 66 de la Ley reguladora de las bases de régimen local*, EC, núm. 3, 2007, págs. 398 y sig.
- Urbanismo y ordenación del territorio*, 4ª ed, 2007.
- Campos de golf en la Ley 9/2006, de la Comunidad Valenciana*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 383 y sig.
- Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo V, Volumen II, 2008.
- Santiago GONZÁLEZ-VARAS y Juan Enrique SERRANO, *Comentarios a la legislación urbanística valenciana*, 2007.
- Elena GÓRRIZ ROYO, *Protección penal del Territorio. Los delitos contra la ordenación del territorio en sentido estricto*, 2003.
- Los delitos de prevaricación urbanística*, 2004.
- Los delitos de ordenación del territorio: artículos 319 y 320 del Código Penal*, en Francisco Javier ÁLVAREZ GARCÍA-José Luis GONZÁLEZ CUSSAC, *Comentarios a la reforma penal de 2010*, 2010, págs. 367 y sig.
- Francisco Javier GRACIA HERRERO, *Régimen jurídico de las zonas verdes y de los espacios libres*, 2011
- Gabriel GRAGERA IBÁÑEZ y Carmen FEMENÍA RIBERA, *El Registro ya tiene base gráfica*, *Levante-EMV* de 18 de abril de 2009.
- Juan Fernando GRANADOS RODRÍGUEZ, *La revisión de actos nulos mediante el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo: una herramienta más para combatir las ilegalidades urbanísticas*, RDUMA, 2006, núm. 228, págs 47 y sig
- Francisco GREGORI MARÍ, *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*, 2008.
- María Amparo GRIFO BENEDICTO, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, 2009.
- Vicente GUILARTE GUTIÉRREZ, *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, 2011.
- Pablo GUTIÉRREZ-ALVIZ Y CONRADI y Pedro A. ROMERO CANDAU, *Las parcelaciones en el Derecho español*, 1993.
- Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, 1990.



-*La incidencia de la directiva de servicios 2006/123/CE en el urbanismo*, en la Revista de Estudios Locales-CUNAL, 2009, núm. 122.

-*Artículos 7-9*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 194 y sig.

-*Artículos 42-50*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 1104 y sig.

-*La Directiva 2006/123/CE de servicios en el régimen local valenciano*, en Javier GIEURE LE CARESSANT (coordinador), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 2011, págs. 655 y sig.

Francisco Javier GUTIÉRREZ JULIÁN, *Artículo 51*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 1132 y sig.

Francisco Lorenzo HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, RAP, núm. 166, 2005, págs. 169 y sig.

César HERRERO POMBO, *El procedimiento para la concesión de licencias ambientales y otros aspectos procedimentales en los que interviene la administración local en la Comunidad Valenciana*, EC, num. 15/16 de 2007, pág 2590 y sig.

-*Las cuotas de sostenibilidad en la legislación valenciana*, EC, 2008, núm. 13, págs. 2290 y sig.

-*La ordenación estructural en el urbanismo valenciano*, 2008.

Jorge HERVÁS MAS, *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, 2009.

M<sup>a</sup> Ángeles HORCAJADA TORRIJOS, *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos: el artículo 25 de la Ley Urbanística Valenciana, en relación con el artículo 18 de la Ley del Suelo 8/2007. Especial referencia a la acción rescisoria y su distinción con la acción nulidad*, RJCv, núm. 25, 2008, págs. 477 y sig.

Alejandro HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, 2007.

-*Sanciones urbanísticas*, RUE, núm. 19, 2009, págs. 31 y sig.

Francisco HURTADO ORTS, *Las cuotas de sostenibilidad en la Ley 4/2004 de 30 de junio de la Generalitat de ordenación del territorio y protección del paisaje*, RUE, 2006, núm. 13, págs. 15 y sig.

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *La ordenación específica de la vivienda: Ley 8/2004 de 20 de octubre*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores)- Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1413 y sig.

José Antonio IVARS BAÑULS y Gonzalo VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, 2003.

José Antonio IVARS BAÑULS y Francisco Javier SOBORG GUERRA, *Las áreas semiconsolidadas*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 219 y sig.

José Antonio IVARS BAÑULS, *Régimen del suelo urbano sin urbanización consolidada*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores)- Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 289 y sig.

José Antonio IVARS BAÑULS, *Régimen del suelo urbanizable sin programa y del suelo urbanizable con PAI. Las actuaciones integradas. La cédula territorial de urbanización* en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores)-

Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 309 y sig.

José Antonio IVARS BAÑULS, *La interrelación de licencias en la Ley Urbanística Valenciana*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs.1381 y sig.

Tomás IVORRA y Fernando RAYA, *Legislación urbanística valenciana*, 2007.

Antonio Manuel JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *El juez penal y el control de la Administración: notas sobre la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009, asunto Andratx*, en Francisco López Menudo (coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, 2011, págs. 689 y sig.

Jesús JORDANO FRAGA, *La reclasificación del suelo no urbanizable*, 2009.

Guillermo LAGO NÚÑEZ, *(El caso) Kelo y el agente urbanizador*, *Práctica urbanística*, 2006, núm. 49, págs. 21 y sig.

José Luis LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas de origen administrativo creadas por la Ley de 25 de julio de 1990*, RDUMA, núm. 122, 1991, págs. 65 y sig.

-*Anulación de licencias de edificación y sus efectos frente a terceros*, RCDI, núm. 699, 2007, págs. 376 y sig.

Manuel LATORRE HERNÁNDEZ, *Incidencia urbanística de la nueva Ley valenciana 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*, EC, 2005, núm. 3, págs. 391 y sig.

-*Reparcelaciones especiales en la normativa urbanística valenciana: voluntaria, económica, horizontal y normalización de fincas*, RUE, 2010, núm. 21, págs. 385 y sig.

Manuel LATORRE HERNÁNDEZ-Begoña PLA TORMO, *El Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar: su regulación en la normativa urbanística valenciana en relación con el nuevo TRLS 2/08*, RDUMA, núm. 257, 2010, págs. 17 y sig.

Jesús LEGUINA VILLA, *La potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales que infrinjan manifiestamente las leyes: alcance y límites*, RAP, núm. 82, 1977, págs. 9 y sig.

Javier LETE ACHIRICA, *El contrato de multipropiedad y la protección de los consumidores*, 1997.

Hilario LLAVADOR CISTERNES, *La organización administrativa del Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Distribución de competencias*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 57 y sig.

-*Comentarios al Capítulo III del Título VI*, en Javier GIEURE LE CARESSANT (coordinador), *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 2011, págs. 299 y sig.

Joaquín LLIDÓ SILVESTRE, *El régimen jurídico de reacción de las Comunidades Autónomas contra actos ilegales sobre licencias de obras*, EC, 1993, núm. 20, págs. 2483 y sig.

-*Algunas notas sobre el régimen jurídico de las infracciones urbanísticas*, EC, núm. 6, 1995, págs. 799 y sig.

-*Los Ayuntamientos ante el procedimiento de aprobación de programas de actuación integrada*, 2005.

-*Elaboración, tramitación, aprobación y vigencia de los planes*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 763 y sig.

Francisco LLISSET BORRELL, *La actividad urbanística de los particulares*, 1975.

-*La competencia urbanística de los Ayuntamientos*, RDUMA, 2006, núm. 225, págs 253 y sig.

Francisco LLISSET BORRELL, José Antonio LÓPEZ PELLICER y Federico ROMERO HERNÁNDEZ, *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, II, 1993.

Francisco LLISSET BORRELL y José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Reglamento de servicios de las Corporaciones locales*, 2ª ed, 2002.

Alberto LLOBELL LÓPEZ, *La reparcelación en la Comunidad Valenciana: regulación nueva de situaciones especiales* en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 1217 y sig.

Juan Bautista LLORCA RAMIS, *Instrumentos de intervención administrativa ambiental en la Comunidad Autónoma Valenciana*, Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 711 de 14 de septiembre de 2006.

Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ, *El aprovechamiento urbanístico transferible*, 1995.

-*Legislación urbanística e inscripción registral. A través de la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado*, 2009.

Casimiro LÓPEZ GARCÍA, *El incidente de inejecución: cuestiones de legitimación y validez*, Diario La Ley, núm. 6785 de 24 de septiembre de 2007, págs. 1 y sig.

José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ, *El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía en el marco de la reserva de ley*, en Francisco López Menudo (coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, 2011, págs. 1237 y sig.

Francisco LÓPEZ MENUDO, *Un golpe a la garantía del procedimiento administrativo común. El caso de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas*, en Francisco López Menudo (coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, 2011, págs. 745 y sig.

José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Régimen de las infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina urbanística*, RDUMA, núm. 62, 1979, págs. 73 y sig.

Jesús LÓPEZ-BREA LÓPEZ DE RODAS, *La nueva línea jurisprudencial del control jurisdiccional sobre la discrecionalidad de la potestad de planeamiento*, RDUMA, núm. 241, 2008, págs. 25 y sig.

Francisco LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Las sanciones municipales*, 1984.

Marta LORA-TAMAYO VALLBÉ, *Autonomía local y poder autonómico de sustitución. Comentarios a la STC 11/1999 de 11 de febrero y aplicabilidad a otros preceptos de normativas autonómicas*, RDUMA, núm. 173, 1999, págs. 93 y sig.

-*Historia de la legislación urbanística*, 2007.

Jorge LORENTE PICAZO, *El Urbanismo valenciano ante el futuro: de la Ley de Suelo de 1956 a la LRAU de 1994 y a la Europa del Siglo XXI*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 93 y sig.

José Luis LORENTE TALLADA, *La gestión urbanística y la edificación existente*, 2005.

Blanca LOZANO CUTANDA, *La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito administrativo sancionador administrativo*, RAP, núm. 129, 1992, págs. 211 y sig.

-*El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para su efectividad*, RAP, núm. 161, 2003, págs. 83 y sig.

-*Ley Ómnibus: una revolución en las técnicas de intervención administrativa (silencio positivo, declaración responsable y comunicación previa)*, Working paper IE Law School, 25 de marzo de 2010.

([http://globalcampus.ie.edu/webes/servicios/descarga\\_sgd\\_intranet/envia\\_doc.asp?id=9163&nombre=AccesoDatosDocumentIE.Documento.pdf&clave=WPLS10-01](http://globalcampus.ie.edu/webes/servicios/descarga_sgd_intranet/envia_doc.asp?id=9163&nombre=AccesoDatosDocumentIE.Documento.pdf&clave=WPLS10-01))

Fernando LUQUE REGUEIRO, *Las cláusulas residual, de prevalencia y de supletoriedad en el derecho estatal sobre el autonómico*, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 15, 2003.

Sergio MARCO DASÍ, *El ordenamiento urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2ª ed, 2002.

Francisco Javier MARCOS OYARZUN, *Reparación integral del daño. El daño moral*, 2002.

Jaume MARGARIT CABALLÉ, *El régimen de fuera de ordenación y de volumen disconforme en la legislación urbanística catalana*, RDUMA, núm. 247, 2009, págs. 87 y sig.

-*La desviación de poder en el ámbito urbanístico*, RDUMA, núm. 256, 2010, págs. 71 y sig.

María Luisa MARÍN PADILLA, *La formación del concepto de subrogación real*, RCDI, núm. 510, 1975, págs. 1111 y sig.

Angel María MARINERO PERAL, *El Derecho urbanístico de Castilla y León: origen y evolución*, en Angel María MARINERO PERAL, Enrique SÁNCHEZ GOYANES, Francisco Javier MELGOSA ARCOS (coordinadores), *Derecho urbanístico de Castilla y León*, 2ª ed, 2005, págs. 25 y sig.

José MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, 2ª ed, 1964.

Isaac MARTÍN DELGADO, *Algunas consideraciones sobre el cómputo del plazo de prescripción para actuar por infracción urbanística*, Revista Jurídica de Castilla la Mancha, núm. 46, 2009, págs. 123 y sig.

Alberto MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, 1967.

Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ, *Las personas responsables de las infracciones urbanísticas*, RDUMA, núm. 81, 1983, págs. 97 y sig.

Ramón MARTÍN MATEO, *La reacción frente a las licencias ilegales para la construcción en zonas verdes*, RDUMA, núm. 42, págs. 57 y sig.

-*El urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales*, RDUMA, núm. 39, 1974, págs. 13 y sig.

-*La gallina de los huevos de cemento*, 2007.

Luis MARTÍN REBOLLO, *Evolución histórica en el Derecho Urbanístico en España*, en Luis MARTÍN RETORTILLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 79 y sig.

-*La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*, en Luis MARTÍN REBOLLO, *Suelo rústico o no urbanizable*, en Luis MARTÍN RETORTILLO-Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 179 y sig.

-*Suelo rústico o no urbanizable*, en Luis MARTÍN RETORTILLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 588 y sig.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Orden de derribo de lo edificado sin licencia y protección del medio ambiente (Sentencia del TEDH, Saliba C. Malta de 8 de noviembre de 2005)*, REDA, núm. 130, 2006, págs. 349 y sig.

Cirilo MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, *Algo sobre el precacio administrativo municipal*, 1956.

Íñigo MARTÍNEZ DE PISTÓN APARICIO, *Artículo 21*, en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (director), *Comentarios a la Ley de suelo*, II, 2ª ed, 2008, págs. 1039 y sig.

Alberto MARTÍNEZ DÍAZ, *El suelo no urbanizable en la ley estatal 6/1998 y en la ley autonómica 4/1992*, en *Temas Municipales 6* de la Diputación Provincial de Valencia, 2002, págs. 341 y sig.

Salvador Vicente MARTÍNEZ FERRER, *Legislación urbanística valenciana*, 2000.

Estefanía MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *La protección del medio natural en la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana*, 2007.

Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Derecho autonómico valenciano*, I, 1985.

Ignacio MARTÍNEZ VILA, Comentarios al *Capítulo I del Título IV*, en *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 2012, págs. 299 y sig.

Nieves MATEOS ANDRADE y Juan Ramón FERNÁNDEZ CANIVELL Y TORO, *El restablecimiento de la legalidad urbanística: caducidad de la acción*, 1999.

Luis MEDINA ALCOZ, *Confianza legítima y responsabilidad patrimonial*, REDA, núm. 130, 2006, págs. 275 y sig.

Manuel MEDINA DE LEMUS, *Subrogación real y urbanismo*, RCDI, núm. 651, 1999, págs. 561 y sig.

José María MENENDEZ ALONSO, *Las sentencias de derribo y la reforma de la Ley del suelo de Cantabria*, *Práctica Urbanística*, núm. 97, 2010, págs. 33 y sig.

-*La responsabilidad en materia urbanística en Cantabria (Ley 2/2011)*, *Práctica Urbanística*, núm. 106, 2011.

Ángel MENÉNDEZ REXACH, *La propiedad en la nueva Ley del Suelo*, en la revista *Derecho Privado y Constitución-Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 3, 1994, págs. 63 y sig.

-*La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas*, en el colectivo *Manual de urbanismo*, 2003, págs 13 y sig.

José Manuel MERELO ABELLA, *Régimen del suelo urbano con urbanización consolidada*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 189 y sig.

Belén MERINO ESPINAR, *El Registro de la Propiedad en el Reglamento de urbanismo de Castilla y León*, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 5, 2005, págs. 55 y sig.

Joaquín MESEGUER YEBRA, *Declaraciones responsables y desarrollo de su régimen jurídico en la normativa sectorial; en especial, su naturaleza y extensión de la eficacia*, *Revista CEMCI*, núm. 10, 2011.

Juan Francisco MESTRE DELGADO, *La incidencia de la Ley estatal 8/2007 de 28 de mayo, de suelo, en el Derecho urbanístico valenciano*, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 8, 2007, págs. 93 y sig.

María DE MIGUEL MOLINA, *Control administrativo del medio ambiente en las actividades industriales de la Comunidad Valenciana*, RDUMA, núm. 209, 2004, págs. 195 y sig.

María DE MIGUEL MOLINA y Francisca RAMÓN FERNÁNDEZ, *La regulación de las actividades calificadas en la Comunidad Valenciana tras la Ley 2/2006 de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental*, RDUMA, núm. 247, 2009, págs. 173 y sig.

Ángel MINGO DE MIGUEL, *La ejecución imposible de sentencias en materia de urbanismo*, RDUMA, núm. 55, 1977, págs. 13 y sig.

Romà MIRÓ MIRÓ, *Los convenios urbanísticos*, *Quaderns de Dret Local*, núm. 17, 2008, págs. 90 y sig.

María Jesús MONFORT FERRERO, *Enajenación de terrenos no edificables y edificios fuera de ordenación*, 1996.

José Antonio MORENO MOLINA y José María MAGÁN PERALES, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, en especial, de las Corporaciones Locales. Un estudio desde el análisis de la jurisprudencia*, 2005.

Jaume MUNAR FULLANA, *Edificios e instalaciones fuera de ordenación: estudio de conjunto y aplicación práctica*, RDUMA, 2005, núm. 220, págs 11 y sig.

José MUÑOZ CASTILLO, *El Derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, 2000.

Francisco MUÑOZ CONDE y Mercedes GARCÍA ARÁN, *Derecho Penal. Parte General*, 8ª ed, 2010.

María Astrid MUÑOZ GUIJOSA, *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, 2009.

Santiago MUÑOZ MACHADO, *La resurrección de las ruinas*, 2ª ed, 2010.

Yasser-Harbi MUSTAFÁ TOMÁS, *Cuestiones dudosas en la tramitación de la reparcelación forzosa*, en Manuel Ángel RUEDA PÉREZ (coordinador), *Curso práctico de Derecho Urbanístico valenciano*, 2006, págs. 351 y sig.

Edilberto José NARBÓN LAÍNEZ, *Las actividades calificadas*, 2006.

José Manuel NAREDO y Antonio MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, 2011.

Rafael NASARRE ALASTRUEY, *Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico*, 1972.

Alejandro NIETO GARCÍA, *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, RAP núm. 37, 1962, págs. 75 y sig.

-*La inactividad material de la Administración: veinticinco años después*, Documentación Administrativa, núm. 208, 1986, págs. 11 y sig.

-*Impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos locales*, RAP, núm. 115, 1988, págs. 7 y sig.

-*Derecho Administrativo sancionador*, 4ª ed, 2005.

Eva NIETO GARRIDO, *Disposición Adicional 3ª*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 1223 y sig.

Ana María NIETO-GUERRERO LOZANO, *Licencia urbanística y comunicación previa de obras*, 2007.

Héctor NOGÚES GALDÓN, *La transitoriedad de las normas en materia urbanística*, en Manuel Ángel RUEDA PÉREZ (coordinador), *Curso práctico de Derecho Urbanístico valenciano*, 2006, págs 73 y sig.

Pilar OCHOA GÓMEZ, *Los convenios urbanísticos: límites a la figura redentora del urbanismo*, 2006.

Ana OLMEDO GAYA y Lucas Manuel PÉREZ SOLER, *Manual práctico de disciplina urbanística*, 2002.

David ORDÓÑEZ SOLÍS, *Gestión urbanística y contratación pública. El urbanismo valenciano, las exigencias del Derecho Comunitario Europeo y el Derecho español*, Contratación Administrativa Práctica, núm. 57, 2006, págs. 29 y sig.

Mariano DE ORO-PULIDO LÓPEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, El Cronista del Estado social y democrático de Derecho, núm. 0, 2008, págs 56 y sig.

Germán ORÓN MORATAL, *El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y su interpretación jurisprudencial*, Revista de Hacienda Local, Vol XXV, núm. 74, 1995, págs 329 y sig.

-*El Teatro Romano de Sagunto como objeto de atracción turística y jurídica*, en *Turismo cultural y urbano*, 6º Congreso de Turismo Universidad y Empresa (2003), 2004, págs. 163 y sig.

Josep ORTIZ BALLESTER, *Algunas reflexiones sobre la incidencia de la LS07 en el Derecho urbanístico valenciano: la valoración del suelo en el proyecto de reparcelación*, RDUMA, núm. 259, 2010, pág. 173 y sig.

Ángeles DE PALMA DEL TESO, *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, REDA, núm. 112, 2001, pág. 553 y sig.

María PARDO ÁLVAREZ, *Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997 de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992 (cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal)*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núms. 274-275, 1997, págs. 599 y sig.

María PARDO ÁLVAREZ, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, 2005.

Carles PAREJA LOZANO, *Régimen del suelo no urbanizable*, 1990.

Luciano PAREJO ALFONSO, *La ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad: un problema de coordinación*, RAP, núm. 88, 1979, págs. 227 y sig.

-*El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992 de 4 de junio*, RDUMA, núm. 132, 1993, págs. 49 y sig.

-*Dictamen sobre la naturaleza de la relación jurídica entre la Administración y el urbanizador*, en el colectivo *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Ponencias de las jornadas celebradas en febrero de 1995*, 1995, págs. 285 y sig.

-*La disciplina urbanística*, 2006.

Luciano PAREJO ALFONSO y Francisco BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, 2ª ed, 1999.

Juan Francisco PARRA MUÑOZ, *La potestad sancionadora en la Administración Local*, EC, núm. 4 de 2005, págs. 587 y sig.

Félix PASTOR RIDRUEJO, *La propiedad urbanística y su legitimación: planes y licencias*, RDUMA, núm. 21, 1971, págs. 45 y sig.

Josep Antoni PAYÀ GASENT, *La demolición en las infracciones urbanísticas: aproximación a los criterios de la jurisprudencia en la aplicación del principio de proporcionalidad*, RDUMA, núm. 99, 1986, págs. 77 y sig.

-*Las "áreas semiconsolidadas" de la Ley urbanística valenciana: un invento innecesario y peligroso*, RDUMA, núm. 255, 2010, págs. 119 y sig.

-*La reparcelación en la legislación urbanística valenciana: problemas, disfunciones y lagunas del procedimiento*, EC, 2010, núm. 10, págs. 1576 y sig.

Ignacio PEMÁN GAVÍN, *La demolición en la disciplina urbanística: una mirada retrospectiva*, RDUMA, núm. 187, 2001, págs 11 y sig.

Joaquín María PEÑARRUBIA IZA, *La intervención administrativa en las divisiones y parcelación de fincas*, 1999.

Francisco PERALES MADUEÑO, *Comentarios sobre diversos temas relativos al Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre*, RDUMA, núm. 78, 1982, págs. 13 y sig.

Antonio Alfonso PÉREZ ANDRÉS, *Disposición final primera*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 1373 y sig.

Joan Lluís PÉREZ FRANCESCH, *Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistemática. Aproximación al "Caso Marbella" y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 305, 2007, págs. 299 y sig.

Alfonso PÉREZ MORENO, *La acción popular en materia de urbanismo*, RDUMA, núm. 15, 1969, págs. 71 y sig.

-*La responsabilidad de los Ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico de la Edificación*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 70, 2008, págs. 11 y sig.

Julio PONCE SOLÉ, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, 1996.

Enrique PORTO REY, *La figura del expediente de legalización de obras ante el visado urbanístico de los Colegios de Arquitectos*, RDUMA, núm. 94, 1985, págs. 15 y sig.

Tomás POU VIVER, *Procedencia de la licencia de apertura de establecimiento en edificios fuera de ordenación*, RDUMA, 1975, núm. 45, págs. 13 y sig.

Tomás PRIETO ÁLVAREZ, *La encrucijada de las relaciones especiales de sujeción*, RAP, núm. 178, 2009, págs. 215 y sig.

Cayetano PRIETO ROMERO, *La organización política y administrativa*, en Luciano PAREJO ALFONSO, Juan BRAVO RIVERA y Cayetano PRIETO ROMERO, en *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, 2006, págs 165 y sig.

Marc PUCHALT RUIZ, *La gestión directa de la actuaciones integradas en la Ley Urbanística Valenciana bajo el prisma en la legislación estatal y comunitaria*, RDUMA, 2007, núm. 236, págs. 37 y sig.

Ángel QUEREDA TAPIA, *La supletoriedad del derecho estatal en los ordenamientos autonómicos*, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 45, diciembre 2008, págs. 35 y sig.

Jesús QUESADA POLO, *La Ley de ordenación del territorio y protección del paisaje: aspectos generales e instrumentos de ordenación territorial*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs.83 y sig.

Tomás QUINTANA LÓPEZ, *Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas*, RAP, núm. 112, 1987, págs. 213 y sig.

Antonio QUIRÓS ROLDÁN, Sigfredo ARENAS SALVATIERRA y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El régimen de fuera de ordenación*, 2002.

Antonio QUIROS ROLDÁN y José Miguel ESTELLA LÓPEZ, *El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y la tasa por licencia de obras*, 1995.

José Antonio y Maria Paz RAMOS MEDRANO, *La pretendida deslegalización del régimen jurídico de fuera de ordenación*, RDUMA, 1996, núm. 148, págs. 111 y sig.

José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia de urbanismo. A propósito de la STC 22/2009 de 26 de enero*, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 3, 2009, págs. 85 y sig.

-*Silencio administrativo y urbanismo: la imposibilidad de adquirir licencia urbanística por silencio administrativo contra legem*, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 5, 2009, págs. 49 y sig.

-*De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios*, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 2, 2010, págs. 115 y sig.

Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*, 2007.

Manuel REBOLLO PUIG, *Las infracciones urbanísticas y sanciones*, en José CUESTA REVILLA y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ (coordinadores), *Derecho urbanístico de Andalucía: comentarios a la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 2003, págs. 601 y sig.

Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO CARRASCO-Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, *Comentarios a la Ley de bases de régimen local*, IV, 2007, págs. 3673 y sig.

María Dolores REGO BLANCO, *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanismo*, 2005.

-*Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso interadministrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 300-301, 2006, págs. 541 y sig.

Fernando RENAU FAUBELL, *La disciplina urbanística en la Comunidad Valenciana: situación de partida y propuestas*, RJCVC, núm. 14, 2005, págs. 157 y sig.,

-*Manual de Disciplina Urbanística de la Comunidad Valenciana*, 2008.



José Luis REQUERO IBÁÑEZ, *La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, de 7 de enero de 2000, como supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Principales cuestiones que suscita*, Actualidad Administrativa, núm. 22, 2000, págs. 677 y sig.

Luis Mariano REULA SANZ y José GAVILÁN LÓPEZ, *Regularización urbanística en la normativa autonómica*, Revista Práctica Urbanística, número 105, 2011, con especial referencia a La Rioja, Castilla-León y Aragón.

Inmaculada REVUELTA PÉREZ y Edilberto NARBÓN LAÍNEZ, *Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros de buena fe. El caso de la anulación de licencias*, RCDI, núm. 720, 2010, págs. 1595 y sig.

Juan RIBES ANDREU, *La evolución del planeamiento general*, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 449 y sig.

José Antonio RIOS SANAGUSTÍN, *Los consorcios locales: una aproximación a su naturaleza y régimen jurídico*, EC, núm. 23 de 2006, págs. 4137 y sig.

Eduardo ROCA ROCA, *Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico*, RDUMA, 1998, núm. 165, págs. 119 y sig.

José Simeón RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, *Derecho urbanístico y Registro de la Propiedad* en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs 1731 y sig.

Fernando RODRIGO MORENO, *Sanción por incumplimiento de órdenes de ejecución*, RDUMA, núm. 83, 1983, págs. 91 y sig.

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, 1986, págs. 271 y sig.

José Ramón RODRÍGUEZ CARBAJO, *Nueva jurisprudencia sobre la legitimación para instar la ejecución de sentencias por quienes no fueron parte en el proceso declarativo. Análisis de la STS de 7 de junio de 2005*, Actualidad Administrativa, núm. 17, 2005, págs. 2132 y sig.

José María RODRÍGUEZ DEVESA, *Derecho Penal español*, 8ª ed, 1981.

Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Demolición de obras ilegales, restablecimiento de la legalidad y tutela judicial efectiva. Reflexiones a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 22/2009 de 26 de marzo*, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 22, 2009, págs. 1 y sig.

-*Demolición por delito. El restablecimiento de la legalidad urbanística en la vía penal*, El Cronista del estado social y democrático de Derecho, núm. 2, 2009, págs. 26 y sig.

Gerardo ROGER FERNÁNDEZ, en el colectivo *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable. Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, 1995, págs 25 y sig.

-*El deber de edificar y rehabilitar. El régimen de ejecución forzosa*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 1211 y sig.

María Jesús ROMERO ALOY, *Los planes municipales en el Derecho urbanístico valenciano*, 2002.

Federico ROMERO HERNÁNDEZ, *La inactividad material de la Administración ante la infracción urbanística*, RAP, núm. 82, 1977, págs. 153 y sig.

Fernando ROMERO SAURA y José Luis LORENTE TALLADA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 1996.

Fernando ROMERO SAURA, *Las determinaciones de ordenación estructural*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique

SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs 541 y sig

Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Las licencias de edificación. Declaración de obra nueva*, en Alfonso RENTERÍA AROCENA (director), *Urbanismo: función pública y protección de los derechos fundamentales. Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP*, 1998, págs. 150 y sig.

Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, 2003.

-*Uso residencial versus alojamiento turístico en la Ley Valenciana de Campos de Golf*, RJCv, núm. 22, 2007, págs. 5 y sig.

-*Los condominios en la reparcelación*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 1293 y sig.

Manuel Ángel RUEDA PÉREZ y Pedro Antonio ROMERO CANDAU, *Artículo 17-19*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 705 y sig.

Manuel Ángel RUEDA PÉREZ, *Artículo 20*, en Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (coordinadores), *Estudio del articulado del texto refundido de la ley de suelo estatal*, 2009, págs. 717 y sig.

José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Belén CASADO CASADO, *Demolición de edificios por razones urbanísticas y sujetos responsables*, Diario La Ley núm. 6792 de 3 de octubre de 2007.

Julia RUIZ-RICO RUIZ-MORÓN, *Las urbanizaciones privadas*, 1987.

José Manuel SALA ARQUER, *La prescripción de la acción sancionadora en las infracciones urbanísticas*, núm. 50, 1976, págs. 65 y sig.

Javier SALAS, *Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (recuperación de plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa)*, RAP, núm. 92, 1980, págs. 45 y sig.

Pablo SÁMANO BUENO, *La ejecución de sentencias en materia de urbanismo: repaso al estado de las cosas y alguna propuesta*, RDUMA, núm. 238, 2007, págs. 149 y sig.

Marcos SÁNCHEZ ADSUAR, *Las órdenes de ejecución: régimen jurídico: especial referencia a la legislación en la Comunidad Valenciana*, Revista General Informática de Derecho, núm. 3, 2003.

Ángel SÁNCHEZ BLANCO, *El control jurisdiccional del urbanismo de Marbella. 1991-2006*, Revista Española de Administración Local y Autonómica, 2009, núm. 309, págs. 175 y sig.

Roger SÁNCHEZ DEL RIO, *La ocupación ilegal del suelo rústico o en juego de una noche de verano*, RDUMA, núm. 98, 1986, págs. 13 y sig.

Enrique SÁNCHEZ GOYANES, *Protección de la legalidad urbanística: problemas prácticos*, RDUMA, núm. 164, 1998, págs. 77 y sig.

-*La potestad normativa del municipio español, Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, 2000.

-*Las Ordenanzas municipales de edificación y de urbanización*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 663 y sig.

-*Elaboración y aprobación del planeamiento general*, en Antonio IVARS BAÑULS y Fernando ROMERO SAURA (coordinadores), Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 685 y sig.

-*Los actos urbanísticos exonerados del control municipal típico, tras la Ley de Suelo de 2008*, Revista de Estudios Locales-CUNAL, núm. 115, 2008, págs. 8 y sig.

-a resolución de la compraventa inmobiliaria por “vicios urbanísticos”, *Práctica Urbanística*, núm. 97, 2010, págs. 21 y sig.

Elena SÁNCHEZ JORDÁN, *Protección de la vivienda en España (especial referencia a la protección civil de la legalidad urbanística)*, RDUMA, núm. 241, 2008, págs. 65 y sig.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Precisiones jurisprudenciales sobre el recurso contra la inactividad administrativa (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008)*, *Justicia Administrativa*, núm. 43, 2009, págs. 45 y sig.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *La génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, 2006.

Ricardo SANTOS DIEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 6ª ed, 2005.

Francisco SANZ GANDÁSEGUI, *La ejecución de los actos administrativos que requieren entrada en domicilio*, *Boletín del Ministerio de Justicia*, núm. 1688 de 5 de noviembre de 1993, pág. 149.

Iñigo SANZ RUBIALES, *Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico*, RAP, núm. 171, 2006, págs. 181 y sig.

Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, *Datos para la definición de la disciplina urbanística en el estado autonómico*, RDUMA, núm. 159, 1998, págs. 55 y sig.

Daniel SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, 2004.

Fulgencio SAURA MIRA, *Intervención de las Corporaciones Locales en materia de obras*, RDUMA, núm. 18, 1970, págs. 111 y sig.

Ángel SIERRA ACÍN, *Multa coercitiva y protección de la legalidad urbanística. Una propuesta de modificación de la Ley urbanística de Aragón*, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, 2002, págs. 497 y sig.

Eugenio SIMÓN ACOSTA, *El impuesto de construcciones, instalaciones y obras*, *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 57, 1989, pág. 365 y sig.

María Teresa SOLER ROCH, *La tributación de las actividades ilícitas*, *Revista Cívitas de Derecho Financiero*, núm. 85, 1995, págs 9 y sig.

Gabriel SORIA MARTÍNEZ, *Restauración del orden jurídico urbanístico perturbado y protección registral de los derechos inscritos*, RCDI, núm. 702, 2007, págs. 1920 y sig.

José EUGENIO SORIANO GARCÍA y Carlos ROMERO REY, *El agente urbanizador*, 2004.

José Eugenio SORIANO GARCÍA, *Urbanismo y corrupción. Medidas cautelares, única solución*, *El Notario del siglo XXI*, enero-febrero 2010, págs. 32 y sig.

Francisco SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, 5ª ed, 2002.

José María SUÁREZ COLLÍA, *El principio de irretroactividad de las normas jurídicas*, 1994.

Manuel TÁBOAS BENTANACHS, *Disciplina urbanística. Una visión desde el Derecho Urbanístico Sancionador de Cataluña*, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 19, 2009, págs. 126 y sig.

José Antonio TARDÍO PATO, *Caducidad y prescripción en el ejercicio de la potestad para la restauración de la legalidad urbanística*, RUE, núm. 12, 2005, págs. 79 y sig.

Julio César TEJEDOR BIELSA, *Inconstitucionalidad y nulidad demorada, ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre supletoriedad? La STC 195/1998 de 1 de octubre*, REDA, núm. 101, 1999, págs. 117 y sig.

-La regularización de parcelaciones ilegales en Aragón (Decreto 77/1995 de 18 de abril, del Gobierno de Aragón por el que se regula la elaboración y ejecución de los planes especiales de regularización urbanística), *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 1, 1996, págs. 319 y sig.

-*Unión Europea y Urbanismo*, en Luis MARTÍN RETORTILLO-Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, I, 2009, págs. 232 y sig.

-*La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, págs. 547 y sig.

Leopoldo TOLIVAR ALAS, *El ejercicio de la potestad sancionadora de los municipios*, *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, número extraordinario 2002, págs. 233 y sig.

-*Concurrencia de sanciones: una construcción inacabada*, *Documentación Administrativa*, núms. 280-281, 2008, págs. 133 y sig.

Juan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, 1996.

Francisco Eugenio ÚBEDA TARAJANO, *La responsabilidad por el otorgamiento de licencias ilegales*, 2006.

Patricia VALCÁRCEL FERNÁNDEZ y Carlos PÉREZ RAMOS, *Disciplina urbanística. Resoluciones jurisdiccionales relevantes en el año 2007*, RDUMA, núm. 246, 2008, págs. 63 y sig, en pág. 69 y sig.

Patricia VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Fuera de ordenación* en Luis MARTÍN RETORTILLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO (directores), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, II, 2009, págs. 1167 y sig.

José VALDÉS CAO, *La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias*, RDUMA, núm. 174, 1999, págs. 19 y sig.

-*Disciplina urbanística*, en Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ-Julio CASTELAO RODRÍGUEZ-Ricardo SANTOS DÍEZ, en *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, 2ª ed, 2003, pág. 1179 y sig.

Alfonso VÁZQUEZ OTERO, *Tramitación, aprobación y adjudicación de los programas de actuación urbanística en la ejecución de actuaciones integradas. Especial referencia a la gestión indirecta*, en Antonio IVARS BAÑULS-Fernando ROMERO SAURA (coordinadores)- Enrique SÁNCHEZ GOYANES (director) *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, 2006, págs. 865 y sig.

Francisco VELASCO CABALLERO-Silvia DÍEZ SASTRE, *Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora*, *Quaderns de Dret Local*, núm. 5, 2004, págs. 50 y sig.

Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *Dictamen sobre la subrogación de terceros en la obligación de demolición de obras contrarias al ordenamiento urbanístico*, RDUMA, núm. 128, 1992, págs. 121 y sig.

-*Consideraciones sobre la anotación registral y la subrogación de terceros en las cargas urbanísticas*, RDUMA, 1996, núm. 150, págs 101 y sig.

-*La constancia de determinados actos urbanísticos en el Registro de la Propiedad. Las notas marginales según el RD 1093/1997 de 4 de julio*, EC, núm 10 de 1998, págs. 1470 y sig.

Antonio VERCHER NOGUERA, *El esquema y estructura de la nueva especialidad de urbanismo y medio ambiente en el seno del Ministerio Público*, en *La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, núm. 38, págs. 31 y sig.

Antonio T. VERDÚ MIRA, *El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos (legislación estatal y autonómica)*, 1993.

-*La disciplina urbanística en la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística*, RDUMA, núm. 131, 1993, págs. 61 y sig.

-*Aproximación a la versión jurisprudencial del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras*, EC, núm. 11, 2000, págs. 1876 y siguientes.

-*La calificación registral de una escritura de declaración de obra nueva terminada: ¿una cuestión administrativa?*, EC, núm. 10, 2001, págs. 1713 y sig.

-La ordenación urbanística y los derechos constitucionales al domicilio y la intimidad: la Sentencia del TEDH 2001/44, EC, núm. 17, 2002, págs. 2882 y sig.

-*La provincia*, págs. 269 y sig, en Juan José DÍEZ SÁNCHEZ y JOSÉ ANTONIO IVARS BAÑULS (coordinadores), *Comentarios a la Ley de régimen local de la Comunidad Valenciana*, 2012.

Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *Las alteraciones del planeamiento urbanístico. El control judicial de la ordenación del suelo*, 1994.

-*Los servicios públicos locales en la jurisprudencia*, 1998.

-*Los planes especiales de ordenación urbana (Evolución histórica, caracteres generales y regulación en el Derecho Autonómico Valenciano)*, 2007.

-*Patrimonio cultural*, en José María BAÑO LEÓN (coordinador), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 2007, págs. 699 y sig.

-*El control jurisdiccional de la planificación urbanística*, en Jorge LORENTE PINAZO (coordinador), *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro homenaje a José Luis Lorente Tallada*, 2008, págs. 677 y sig.

Jordi VIGUER PONT, *La innecesariedad de la licencia de primera ocupación para la declaración de obra nueva: análisis crítico de cuatro Resoluciones de al DGRN de diciembre de 2008*, RDUMA, 2009, núm. 250, págs. 75 y sig.

Carolina VILLACAMPA ESTIARTE, *Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (arts. 319 y 320 del Código Penal)*, en Gonzalo QUINTERO OLIVARES (director), *La reforma penal de 2010: análisis y comentarios*, 2010, págs. 269 y sig.

Juan José VILLALBA CASAS, *La protección de la legalidad urbanística*, en Ángel María MARINERO PERAL, Enrique SÁNCHEZ GOYANES, Francisco Javier MELGOSA ARCOS (coordinadores), *Derecho urbanístico de Castilla y León*, 2ª ed, 2005, págs. 1317 y sig.

Juan Carlos VILLALÓN PRIETO, *Las edificaciones sin licencia urbanística frente al TEDH. A propósito de las sentencias Vitiello de 17 de julio de 2007 y Paudicio de 24 de mayo de 2007, ambas contra Italia*, REDA, núm. 139, 2008, págs. 575 y sig.

Igor YÁÑEZ VELASCO, *Pero ¿alguien dudó en serio que era un contrato administrativo? Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 1 de octubre de 2002 y 5 de febrero de 2003 relativas al agente urbanizador*, RDUMA, 2005, núm. 217, págs. 51 y sig.