

Observaciones en relación con el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística de Cataluña, aprobado por el Decreto 64/2014, de 13 de mayo

Especial referencia a la protección de la legalidad urbanística reactiva

MANUEL TÁBOAS BENTANACHS

Presidente de la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

1. **Perspectiva general de la regulación reglamentaria de la protección de la legalidad urbanística y acotación de las presentes notas**
2. **Perspectiva general de la regulación reglamentaria de la denominada protección de la legalidad urbanística reactiva**
3. **Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones generales de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística**
4. **Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones en concreto de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística relativos a la restauración de la legalidad urbanística sin titulación habilitante**
5. **Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones en concreto de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística relativos a la restauración de la legalidad urbanística con titulación habilitante**
6. **Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones en concreto de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística relativos al régimen sancionador**

Artículo recibido el 27/04/2015; aceptado el 26/05/2015.

Resumen

Quizá ha llegado el momento de serenarse y detener el círculo vicioso de más y más modificaciones legales urbanísticas, también reglamentarias y quizá de planeamiento urbanístico, e incluso de otros ordenamientos y planeamientos sectoriales, para centrar y quizá simplificar la ordenación resultante con la mirada puesta en el principio de seguridad jurídica. Si ello es así seguramente el precio jurídico será más asumible, pero el tiempo dictará su veredicto. Desde luego la potestad reglamentaria en su ejercicio en la materia de protección de la legalidad urbanística es de una dificultad superlativa. Interesa no perder de vista que nos hallamos en una ubicación temporal en Cataluña que tensa de forma máxima el análisis del supuesto normativo que se contempla, bien desde la órbita económica, bien desde la perspectiva del derecho estatal y autonómico, también en una resituación del planeamiento urbanístico en sus relaciones con otros planeamientos de otros ordenamientos sectoriales, que se han potenciado extraordinariamente y sin precedentes.

Palabras clave: *urbanismo; protección de la legalidad urbanística; derecho sancionador urbanístico; ordenación reglamentaria urbanística.*

Some remarks on the Catalan Decree 64/2014, of 13 May, about the protection of urban planning legality. Particular reference to the reactive protection of urban planning legality

Abstract

Perhaps the time has come to calm down and stop the vicious circle of legislative reforms in the field of urban planning law, also at the level of subordinate legislation (decrees and urban planning normative instruments). It is necessary to systematize and simplify all the legislation with the aim of securing the principle of legal certainty. If we face this task, possibly the legal price would be more affordable but only the time will decide whether we succeed in this task. I have to point out that we are before a Catalan regulation that goes to almost the limit of the possible normative configuration in question from the economic perspective, the State and Autonomous Community legal systems and the urban planning normative instruments which have been extraordinary and unprecedented strengthened.

Keywords: urban planning law; protection of urban planning legality; punitive urban planning law; urban planning normative instruments.

1

Perspectiva general de la regulación reglamentaria de la protección de la legalidad urbanística y acotación de las presentes notas

Transcurridos unos meses desde la entrada en vigor del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística¹, interesa resaltar que, por el momento y por lo que se va notando, va a ser un reglamento urbanístico especial, por razón de la materia que aborda, y que se va a quedar junto con la parte subsistente del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, y junto con otros de menor alcance material, a no dudarlo pendientes de la adecuación a las disposiciones legales posteriores a su vigencia.

Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística que, en definitiva, no va a ser seguido por otros como parecía, con la consecuencia relevante de que no se va a ver ni el íntegro desarrollo reglamentario de la legislación urbanística de Cataluña hasta el momento vigente, ni el total e íntegro desarrollo de la protección de la legalidad urbanística que se denomina en sentido amplio.

Quizá ha llegado el momento de serenarse y detener el círculo vicioso de más y más modificaciones legales urbanísticas, también reglamentarias y quizá de planeamiento urbanístico, e incluso de otros ordenamientos y planeamientos sectoriales, para centrar y quizá simplificar la ordenación resultante con la mirada puesta en el principio de seguridad jurídica. Si ello es así seguramente el precio jurídico será más asumible, pero el tiempo dictará su veredicto.

Desde luego la potestad reglamentaria en su ejercicio en esa materia es de una dificultad superlativa. Interesa no perder de vista que nos hallamos en una ubicación temporal en Cataluña, sobre todo, por elegir un año, a partir de 2007, o si así se prefiere en las proximidades de 2010, que tensa de forma máxima el análisis del supuesto normativo que se contempla, bien desde la órbita económica, bien desde la perspectiva del derecho estatal y autonómico, bien desde la innegable resituación del urbanismo, con pluralidad de

1. Entró en vigor el 4 de junio de 2014 –a los 20 días de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, operada el 15 de mayo de 2014 (DOGC núm. 6623)–.

ordenamientos sectoriales –territorial, espacios naturales, paisaje, vivienda, medio ambiente, entre otros–, también en una resituación del planeamiento urbanístico en sus relaciones con otros planeamientos de esos ordenamientos sectoriales, que se han potenciado extraordinariamente y sin precedentes.

En todo caso, todo conduce a pensar que, fuera de alegrías de planeamiento y de gestión urbanísticos nuevos, la materia de protección de la legalidad, y en concreto de la legalidad urbanística –ahora denominada reglamentariamente protección de la legalidad urbanística preventiva y reactiva–, va a seguir teniendo un papel más que sobresaliente.

Y se dice sobresaliente ya que, de un lado, continúa siendo cuantitativamente relevante en los tiempos presentes su ejercicio desde luego con acceso nutrido a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Y, de otro lado, cuando cualitativamente se cuenta con un bagaje doctrinal y jurisprudencial en esa materia urbanística que puede ser entendido como potenciador de la debida seguridad jurídica, y que no se halla tan desarrollado en otros ordenamientos sectoriales, en especial cuando tan tenuemente se involucran o tratan de involucrarse en sede de restauración de la legalidad o de derecho sancionador, máxime cuando en ocasiones ni siquiera esas legislaciones sectoriales han previsto restauración de la legalidad o derecho sancionador.

Ya en este punto el que presenta estas notas debe advertir que sus ideas se hallan, como no puede ser de otra manera, francamente contaminadas por el desarrollo de la función que me corresponde, es decir, a partir y desde la existente controversia jurisdiccional, y que, por razones competenciales y de reparto de asuntos, se efectuarán con la más delicada reserva que se sea capaz de guardar a lo que en su caso haya lugar a decidir con o contra las disposiciones reglamentarias que procedan. Es así que, simplemente a resultados del concepto de observaciones al nuevo Reglamento que se me ha indicado como frontispicio de mi intervención, se efectuarán unas relaciones de puntos reglamentarios dignos de mención o cita para que, en su caso, se cree el debate que resulte, sin mayores ambiciones ni prejuizgamientos de ningún género.

Pues bien, tratando de destacar ideas generales que puedan ser útiles a partir de la iniciativa reglamentaria que se comenta, y que en parte se van exponiendo en su preámbulo, parece oportuno relacionar las siguientes:

1.1.- Se hace patente que se abandona la regulación unitaria reglamentaria en materia urbanística².

2. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

1.2.- El Reglamento de protección de la legalidad urbanística de 2014 va a convivir con un desarrollo reglamentario anterior que no se adecua ni parece que se vaya a adecuar a las disposiciones legales urbanísticas, especialmente a partir de 2006 –así, en la parte subsistente del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña–.

Con ello no se quiere decir otra cosa que los dictados de la Disposición Final Primera de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, en su fondo y en su factor temporal queda en un lugar impropio³.

1.3.- La complejidad o la tan acentuada veleidad legislativa, reglamentaria y de planeamiento, que alcanza no solo a la materia urbanística (ad intra), sino también a otras materias sectoriales (ad extra), es un hecho que desalienta o hasta multiplica la complejidad del desarrollo reglamentario⁴.

Como se ha expuesto, inclusive más allá de la órbita legal, con las figuras de planeamiento urbanístico al más alto nivel, si se tienen en cuenta los nuevos instrumentos de naturaleza territorial, de espacios naturales, de paisaje, de vivienda, de medio ambiente, entre otros, inclusive con el empleo de técnicas o aprovechándose de técnicas urbanísticas, bien se puede comprobar que la ordenación

Puesto que alcanzar lo que se pretende mediante un texto reglamentario único y completo comportaría que este adquiriría un tamaño excesivo, que dificultaría su uso eficiente, se ha descartado esta opción y se ha considerado conveniente dividir el desarrollo de la Ley de urbanismo según las materias que lo conforman dotadas de sustantividad propia.

3. La disposición final primera de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, dispone:

Primera. Adaptación del Reglamento de la Ley de urbanismo

Corresponde al Gobierno, en el plazo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, adaptar el Reglamento de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006.

Obsérvese que la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, entró en vigor el 1 de marzo de 2012, día siguiente de su publicación, como estableció su disposición final cuarta.

4. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

La dificultad intrínseca de la materia urbanística y el hecho de que la Ley de urbanismo, heredera de la tradición normativa en este sector del ordenamiento jurídico, regule muchos de sus contenidos hasta el máximo detalle, hacen que su desarrollo reglamentario no sea una tarea sencilla.

reglamentaria urbanística se halla dificultada en grado sumo en ese panorama jurídico, si se nos permite la expresión.

- 1.4.- La densidad legislativa y su grado de detalle es un elemento muy determinante. Igualmente inevitable es dejar anotado que a golpe de tan reiteradas, sucesivas y próximas regulaciones legales se ha llegado también en materia urbanística a ofrecer un ordenamiento largo, espeso y hasta cansino, si también se nos permite la expresión, que en aras y hasta presidido por elevar el rango a lo legal, en materias perfectamente reglamentarias, ha hecho más difícil todavía abordar el espacio que queda al Reglamento, que obviamente no permite ir contra lo establecido en la Ley. Sin dudar de la necesaria cobertura legal en los supuestos de rigor, la densidad legislativa muchas veces no solo dificulta, sino que puede excluir y vedar ordenaciones reglamentarias que, en caso contrario, podrían atender quizá más fácilmente a las necesidades urbanísticas, en un marco legal más adecuado a desarrollos reglamentarios⁵.
- 1.5.- Se ha evidenciado la tesis de que de lo que se trata es de formular ahora una regulación reglamentaria con afán, se dice, de aglutinar contenidos hasta el momento de rango legal, con los correspondientes contenidos reglamentarios que faciliten posteriormente el tránsito a una/s norma/s legal/es más descargada/s de aspectos que puedan ser de ordenación reglamentaria, y evitando las modificaciones legislativas⁶.
- 1.6.- No parece que en la regulación reglamentaria vaya a imperar el concepto de exhaustividad⁷.

5. Véase nota 4.

6. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

En este sentido, se pretende que el nuevo desarrollo reglamentario aglutine, sin alterar su rango normativo, la regulación de detalle incorporada a la Ley de urbanismo, lo cual facilitaría la elaboración de una futura norma legal descargada de aspectos que pueden ser tratados a nivel reglamentario y, con ello, menos expuesta a la necesidad de tener que modificarla para que sirva a una nueva realidad social.

7. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

Cuando se redactó el vigente Reglamento se optó por configurar un texto normativo que desarrollase solo los aspectos de la Ley de urbanismo que, de manera aleatoria, no estaban regulados exhaustivamente. De esta manera, el Reglamento no alcanzó una dimensión excesiva, pero tampoco conformó un texto normativo comprensivo por sí mismo de toda la materia que regula.

Finalmente, parece oportuno destacar que desde una perspectiva teórica serían muy saludables una ordenación y un desarrollo reglamentario de la legislación urbanística en todos sus contenidos.

Desde el punto de vista práctico, esa posibilidad fundada en un concepto de exhaustividad no dejaría de tener excepciones fundadas en la falta de oportunidad o conveniencia.

No obstante, en esa tesitura para con la nueva regulación reglamentaria ofrecida, bien parece que alguna falta de regulación reglamentaria en sede de la denominada protección de la legalidad urbanística preventiva, o en sede de la denominada protección de la legalidad urbanística reactiva, puede hacer necesario abordarla más bien pronto que tarde, en la medida en que las acuciantes necesidades urbanísticas lo requieran.

Pues bien, estas primeras líneas tan generales deben terminar dejando sentado:

- De una parte, y cuantitativamente, que el vigente Reglamento ha supuesto en esencia, desde la derogación de 50 artículos del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, la generación de 152 artículos.
- De otra parte, y cualitativamente, que se estima que ha sido un notable esfuerzo, sobresaliente si se prefiere, para atender a la tan delicada y sentida materia de la protección de la legalidad urbanística en general y muy especialmente en materia de protección de la legalidad urbanística, estricta o reactiva, tratando de dotar al ordenamiento, particulares, Administraciones y operadores jurídicos de elementos reglamentarios a conectar con el indisponible principio de seguridad jurídica.

Y además, por la extensión del Reglamento y la dimensión de mi ponencia, tan contaminada por la naturaleza de la función que desempeño, como ya se ha dicho, debo ofrecer una necesaria acotación a las presentes notas, que se deben concretar solo en la materia de la denominada protección de la legalidad urbanística reactiva, dejando el resto de la materia para otra ocasión.

2

Perspectiva general de la regulación reglamentaria de la denominada protección de la legalidad urbanística reactiva

Con el nuevo Reglamento se entiende la protección de la legalidad urbanística en un sentido amplio, comprensiva de todos (sic) los instrumentos de intervención administrativa orientados a defender el ordenamiento jurídico urbanístico, sean de naturaleza preventiva o de naturaleza reactiva⁸.

Centrando el examen en los de naturaleza reactiva o de función reparadora o retributiva⁹, a no dudarlos en términos clásicos para medidas de restauración de la legalidad urbanística, de derecho sancionador urbanístico, y para determinar los daños y perjuicios causados por la vulneración de la legalidad urbanística, interesa ya destacar algunos supuestos de interés:

2.1.- La concepción que se utiliza es la de protección de la legalidad urbanística en sentido amplio (sic), que no se intuye que pueda di-

8. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

En esta línea, este Reglamento desarrolla fundamentalmente los títulos sexto y séptimo de la Ley de urbanismo, relativos a la intervención en la edificación y el uso del suelo y del subsuelo y a la protección de la legalidad urbanística respectivamente, que tradicionalmente han constituido la parte del ordenamiento jurídico urbanístico que regula los instrumentos de intervención administrativa destinados a mantener el orden social en la materia. Al desarrollo de los títulos mencionados se añade el desarrollo de los arts. 48, 49, 50 y 54 de la Ley de urbanismo, relativos a los procedimientos de autorización de determinadas actuaciones en suelo no urbanizable y suelo urbanizable no delimitado y de obras y usos provisionales que, a pesar de estar situados en el título segundo de la Ley, relativo al régimen urbanístico del suelo, regulan aspectos procedimentales directamente relacionados con la materia que es objeto de este Reglamento.

No obstante la denominación de los títulos de la Ley de urbanismo que desarrolla, para la denominación del Reglamento se opta por una expresión tan corta como sea posible e identificativa de su contenido. De acuerdo con ello, se refiere a la protección de la legalidad urbanística, entendida en sentido amplio y, por lo tanto, comprensiva de todos los instrumentos de intervención administrativa orientados a defender el ordenamiento jurídico urbanístico, ya sean de naturaleza preventiva, como la licencia urbanística previa, o de naturaleza reactiva ante su vulneración, como las órdenes de restauración de la realidad física alterada o del ordenamiento jurídico vulnerado.

9. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

Este Reglamento sistematiza la materia sobre protección de la legalidad urbanística que regula. Se estructura en cuatro títulos: uno preliminar en el que se delimitan su objeto y los conceptos de legalidad urbanística y de protección de la legalidad urbanística, configurada esta protección a partir de su triple función preventiva, reparadora y retributiva con relación a las transgresiones del ordenamiento jurídico urbanístico.

ficular el recto entendimiento de los supuestos que se presentan en relación con la doctrina establecida hasta el momento¹⁰.

2.2.- El derecho transitorio ofrecido –dos disposiciones transitorias de reducidos dictados– es suficientemente entendedor, sin caer en abigarradas relaciones de supuestos transitorios. Así:

Disposición Transitoria Primera. Procedimiento en tramitación

Los procedimientos en materia de intervención administrativa para proteger la legalidad urbanística iniciados antes de la entrada en vigor de este Reglamento se tramitan de acuerdo con la normativa vigente en el momento en que se incoaron.

Disposición Transitoria Segunda. Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras

Las disposiciones sancionadoras de este Reglamento se aplican a las infracciones urbanísticas cometidas a partir de su entrada en vigor y, cuando sean más favorables, a las cometidas con anterioridad.

Efectivamente, una disposición transitoria en materia procedimental y otra en materia de fondo de la protección de la legalidad urbanística en nítida relación con lo establecido en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo¹¹.

En materia de procedimiento así se ha ido sentando pacíficamente sin necesidad de prolijas citas.

Y en materia de fondo, de un lado, quizá conviene apuntar el añadido de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras más favorables, y, de otro lado, quizá no resulta ocioso añadir que si bien

10. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

No obstante la denominación de los títulos de la Ley de urbanismo que desarrolla, para la denominación del Reglamento se opta por una expresión tan corta como sea posible e identificativa de su contenido. De acuerdo con ello, se refiere a la protección de la legalidad urbanística, entendida en sentido amplio y, por lo tanto, comprensiva de todos los instrumentos de intervención administrativa orientados a defender el ordenamiento jurídico urbanístico, ya sean de naturaleza preventiva, como la licencia urbanística previa, o de naturaleza reactiva ante su vulneración, como las órdenes de restauración de la realidad física alterada o del ordenamiento jurídico vulnerado.

11. La disposición transitoria decimosexta del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, establece:

Disposición transitoria decimosexta. Expedientes de protección de la legalidad urbanística.
1. *Los procedimientos de suspensión de obras, los sancionadores y los de restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado se rigen por la normativa aplicable en el momento de la incoación del procedimiento.*

2. *Las infracciones urbanísticas se rigen por el régimen sancionador aplicable en el momento de su comisión.*

para el fondo se ofrece una regulación para con el derecho sancionador urbanístico (sic) no se contempla para con la restauración de la legalidad urbanística (sic) y para la determinación de los daños y perjuicios causados por la vulneración de la legalidad urbanística (sic). Supuestos estos últimos que hasta el momento merecían una consideración equiparable a la de derecho sancionador y que ahora, de seguirse el mismo criterio, plantean la aplicación de las disposiciones que pudieran ser más favorables.

- 2.3.- Ciertamente, en el marco de la protección de la legalidad urbanística en sentido amplio¹², no se duda de hallarnos ante una potestad de naturaleza reglada como tantas veces se ha tenido que reiterar. Así resulta de lo establecido en el nuevo Reglamento, en su artículo 3:

Artículo 3. Protección de la legalidad urbanística

Constituye la protección de la legalidad urbanística el conjunto de instrumentos que regula este Reglamento mediante los cuales las Administraciones Públicas competentes ejercen una potestad reglada que las faculta para intervenir en la actividad de los particulares con la finalidad de preservar la legalidad urbanística y restablecerla cuando se vulnera y de sancionar las conductas tipificadas como infracciones urbanísticas.

Todo ello, sin necesidad de complejas citas anteriores, ahora trasunto de lo establecido por el artículo 199 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, en los siguientes términos:

Artículo 199. Procedimientos de protección de la legalidad urbanística

- 1. Todas las acciones o las omisiones que presuntamente comporten vulneración de las determinaciones contenidas en esta Ley, en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas urbanísticas municipales, sujetos a sanción de conformidad con lo que establecen esta Ley y el reglamento que la desarrolle, deben dar lugar a las actuaciones administrativas necesarias para acla-*

12. En el preámbulo del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, se argumenta especialmente lo siguiente:

Este Reglamento sistematiza la materia sobre protección de la legalidad urbanística que regula. Se estructura en cuatro títulos: uno preliminar en el que se delimitan su objeto y los conceptos de legalidad urbanística y de protección de la legalidad urbanística, configurada esta protección a partir de su triple función preventiva, reparadora y retributiva con relación a las transgresiones del ordenamiento jurídico urbanístico.

rar los hechos y, subsiguientemente, o bien directamente, si no se requiere información previa, a la incoación de un expediente de protección de la legalidad urbanística.

2. *La potestad de protección de la legalidad urbanística es de ejercicio preceptivo. El ejercicio de esta potestad da lugar a la instrucción y la resolución de un procedimiento o de más de uno que tienen por objeto, conjuntamente o separadamente, la adopción de las medidas siguientes:*

a) La restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado.

b) La imposición de sanciones.

c) La determinación de los daños y los perjuicios causados.

2.4.- Aunque la sistemática del Reglamento en la materia de protección de la legalidad urbanística es la que es, todo conduce a pensar que no se ha propuesto alterar la sistemática prácticamente seguida hasta el momento, en esencia y como así resulta del precitado artículo 199 y del 210 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, consistente en:

* Cuando no exista titulación habilitante para obras y usos urbanísticos:

- para lograr la restauración de la legalidad urbanística;
- para lograr la depuración del derecho sancionador urbanístico;
- para lograr la determinación de los daños y perjuicios causados por la vulneración de la legalidad urbanística.

* Cuando no exista titulación habilitante:

- por causa de nulidad;
- por causa de anulación.

2.5.- Y es que, si la vertiente de restauración de la legalidad urbanística y del derecho sancionador urbanístico es singularmente visible en la regulación reglamentaria, la vía de la determinación de los daños y perjuicios causados por la vulneración de la legalidad urbanística aparece de forma no tan visible en una primera aproximación a la regulación reglamentaria.

En la aplicación práctica debe reconocerse que esa vía es episódica y hasta no concurrente en buen número de supuestos en que quizá debiera haberlo sido, y en esa tesitura no se deben entender las presentes notas como una crítica, sino como reconocedoras del esfuerzo patentizado en la nueva regulación reglamentaria, que dispensa buen número de normas a su favor. Así:

- Artículo 104 en materia de competencia administrativa general municipal y autonómica.
- Artículo 109 en materia de competencia sancionadora y de determinación de daños y perjuicios.
- Artículo 120 en materia de restauración de la legalidad urbanística y de determinación de daños y perjuicios.
- Artículo 127 en materia de ejecución subsidiaria.
- Artículo 142 en materia de reducción de la multa por restauración e indemnización voluntarias.
- Artículo 143 en materia de incremento de la multa por beneficio económico superior.
- Artículo 145 en materia de pliego de cargos de derecho sancionador urbanístico.
- Artículo 146 en materia de propuesta de resolución de derecho sancionador urbanístico.

2.6.- Mejor protagonismo sistemático respecto a la regulación reglamentaria anterior se opera en la materia de la inspección urbanística, que de los últimos artículos del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, se pasa a encuadrar en los primeros artículos del título 2: Intervención para restablecer la legalidad urbanística vulnerada –artículos 98 a 103–.

Especialmente destacable es la intención de dotar a la inspección de planes de inspección (sic) que fijen las prioridades de actuación, de intentar clarificar sus facultades y de poder obtener la debida colaboración de las Administraciones, para comprobar los hechos que puedan comportar la vulneración de la legalidad urbanística y determinar a las personas que puedan ser responsables.

Saludables también son las concreciones en sede de actas e informes, con la precisión de la necesidad de actuar los hechos comprobados y constatados directamente, con el relevante añadido de poder anexar mediciones y planos, obtener imágenes fotográficas o en movimiento relativas a la actuación inspeccionada, y cualquier documento público o privado relacionado con el objeto de la inspección.

2.7.- Las competencias en materia de protección de la legalidad urbanística. El marco legal establecido, superando antiguas discusiones, a partir de la modificación actuada por la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, se comprende en el artículo 200.3 de ese Decreto Legislativo:

3. *El municipio ejerce la potestad de protección de la legalidad urbanística respecto a las vulneraciones cometidas en su territorio. El departamento competente en materia de urbanismo también ejerce la potestad de protección de la legalidad urbanística con respecto a presuntas infracciones graves y muy graves. Debe establecerse por reglamento el sistema para coordinar el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística entre las Administraciones competentes. Con carácter general, este sistema debe fundamentarse en el ejercicio preferente de esta potestad por el ayuntamiento, sin perjuicio de regular supuestos especiales en que no sea así con relación a vulneraciones de la legalidad urbanística cometidas en suelo no urbanizable y en terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para sistemas urbanísticos generales.*

A resultas de ese régimen legal, el nuevo Reglamento ofrece la siguiente regulación:

Artículo 104. Administraciones competentes.

104.1 Corresponde a la Administración municipal el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística vulnerada por:

- a) Restaurar la realidad física alterada y el orden jurídico vulnerado.*
- b) Sancionar las infracciones urbanísticas.*
- c) Determinar los daños y perjuicios causados.*

104.2 El ejercicio de la potestad a que hace referencia el apartado 1 también corresponde al departamento competente en materia de urbanismo respecto de las vulneraciones de la legalidad urbanística que puedan ser constitutivas de infracciones graves o muy graves. En estos casos, el ejercicio de la citada potestad se extiende a las vulneraciones concurrentes que puedan ser constitutivas de infracciones leves.

104.3 Cuando se produzca una vulneración de la legalidad urbanística que pueda ser constitutiva de una infracción grave o muy grave, las Administraciones competentes han de ejercer la potestad a que hace referencia este artículo de manera coordinada de acuerdo con:

- a) El principio de lealtad institucional.*
- b) El criterio general según el cual el ejercicio de la potestad es preceptivo y preferente por parte de la Administración municipal de conformidad con el art. 106.1.*
- c) El criterio especial según el cual, en suelo no urbanizable y en terrenos que el planeamiento urbanístico reserva a sistemas*

urbanísticos generales, el departamento competente en materia de urbanismo puede ejercer la potestad directamente de conformidad con el art. 106.2.

Artículo 105. Comunicaciones a la Administración municipal relativas a los hechos que puedan vulnerar la legalidad urbanística

105.1 Cuando el departamento competente en materia de urbanismo tenga conocimiento de una presunta vulneración de la legalidad urbanística, debe comunicar a la Administración municipal correspondiente los hechos que pueden vulnerarla, con copia de los documentos de que disponga relativos a estos hechos.

105.2 En caso de que, de acuerdo con el art. 106, el departamento competente en materia de urbanismo incoe un procedimiento de protección de la legalidad urbanística vulnerada, debe comunicar la resolución de iniciación a la Administración municipal que corresponda y, posteriormente, la resolución que ponga fin al procedimiento.

Artículo 106. Coordinación de las Administraciones competentes

106.1 No obstante lo que establece el art. 105.1, el departamento competente en materia de urbanismo puede requerir a la Administración municipal en cualquier momento para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a un mes, incoe el procedimiento de protección de la legalidad urbanística vulnerada adecuado en relación con una vulneración que pueda ser constitutiva de una infracción urbanística grave o muy grave. Transcurrido el plazo establecido sin que la Administración municipal atienda al requerimiento, el órgano competente del departamento puede incoar el procedimiento correspondiente.

106.2 Cuando la vulneración pueda ser constitutiva de una infracción grave o muy grave y se produzca en suelo no urbanizable o en terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para sistemas urbanísticos generales, respecto de la cual no conste que la Administración municipal esté tramitando un procedimiento de protección de la legalidad urbanística, el departamento competente en materia de urbanismo puede incoar el procedimiento correspondiente sin necesidad de efectuar el requerimiento previo a que hace referencia el apartado 1.

Finalmente, se vertebra un sistema competencial que pasa del régimen en que el ejercicio de la potestad es preceptivo y preferente por parte de la Administración municipal a establecer el régimen especial según el cual, para infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable y en terrenos que el planeamiento urbanístico

reserva a sistemas urbanísticos generales, el departamento competente en materia de urbanismo puede ejercer la potestad directamente, y siempre que no conste que la Administración municipal esté tramitando un procedimiento de protección de la legalidad urbanística.

Es de desear que el principio de legalidad y el de lealtad institucional dejen de lado supuestos tan criticables como la realidad a veces muestra, tratando de mirar a otro lado en supuestos tan sensibles como los recayentes en suelo no urbanizable o en sistemas generales, inclusive con tácticas a resumir en “hacer más y más papeles”, elusivos del verdadero fondo del caso, pero caracterizados por no resolver nada ni mucho menos restablecer efectivamente la legalidad urbanística.

Caso contrario, bien parece que deberán calificarse debidamente conductas como informaciones previas tácticamente iniciadas y nunca acabadas, caducidades reiteradas, incoación de expedientes sancionadores pero no de restauración de la legalidad urbanística, entre otras, y todo ello adornado con una precisión de hechos tácticamente indefinida y con intención obstructiva de la íntegra consideración que puede merecer un supuesto.

- 2.8.- Destacable es la manifiesta voluntad de puntualizar el régimen de órganos competentes para incoar y resolver procedimientos de protección de la legalidad urbanística de los artículos 107 a 109 del nuevo texto reglamentario –con pormenorización para adopción de medidas provisionales y para la debida ejecución forzosa de las decisiones que se deben adoptar, y en el supuesto de derecho sancionador para determinar los daños y perjuicios causados y ordenar el restablecimiento de la legalidad urbanística–.
- 2.9.- Pese a su encuadramiento sistemático diferente en el nuevo Reglamento procede destacar las actuaciones previas –artículo 111 del nuevo Reglamento– que no solo apuntan al conocimiento subjetivo y objetivo del caso, sino, como tantas veces concurre, desde la necesaria coordinación del ejercicio competencial autonómico y municipal, pero quizá se desliza que la decisión a adoptar debe fundarse sobre la “conveniencia” de iniciar el procedimiento o archivar las actuaciones, y que si se ha empleado sin desconocer que realmente nos hallamos ante el ejercicio reglado de una potestad como se ha expuesto nada hay que añadir. Más perfecto, por el empleo del término “tiene que incoar”, era el derogado artículo 265.1 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

Además, ante las profusas citas a la interrupción de la prescripción, quizá deberá recordarse que esas actuaciones previas no interrumpen la prescripción en curso –en sede de restauración de la legalidad urbanística, de derecho sancionador o de determinación de daños y perjuicios– que concurriese, y que con toda corrección reconocía el derogado artículo 265.1 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

- 2.10.- Y también, pese a su encuadramiento sistemático diferente, en el nuevo Reglamento resulta muy necesario enfatizar, para evitar complicaciones posteriores, especialmente de ejecución forzosa, el apoyo que puede ostentar el Registro de la Propiedad, estableciéndose en el nuevo Reglamento, en su artículo 113, la necesidad de promover obligatoriamente el correspondiente asiento registral, cuando la resolución de iniciación del procedimiento haga referencia a actos que comporten la creación de nuevas fincas registrales, ya sean de parcelación, reparcelación, obra nueva o constitución de un régimen de propiedad horizontal, y la resolución firme que le ponga fin.

3

Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones generales de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística

Siguiendo con la forma de exposición que ya se ha indicado, procede destacar lo siguiente:

- 3.1.- Disposiciones generales y disposiciones particulares. Con el marco del artículo 110, se sientan unas disposiciones generales en los artículos 111 y siguientes, a las que deberán añadirse las disposiciones particulares de los artículos 116 y siguientes cuando se trate de la restauración de la legalidad urbanística –también con la determinación de los daños y perjuicios, como apostilla el artículo 120.2–, y de los artículos 144 y siguientes cuando se trate del derecho sancionador urbanístico –también pudiendo articularse en su seno la restauración de la legalidad urbanística y la determinación de los daños y perjuicios, como se contempla especialmente en los artículos 109, 145, 146–.

La imagen de conjunto que se da es que la llevanza de procedimientos puede ser individualizada y separada para cada una de las medi-

das de restauración, de derecho sancionador y de determinación de daños y perjuicios, sin negarse lo establecido en el artículo 199 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, si bien parece revelarse la idea de que en un mismo procedimiento pueden actuarse dos o las tres líneas de actuación referidas, según lo merezca el caso.

- 3.2.- Habiéndose destacado anteriormente la información previa y el registro de la propiedad en los términos reglamentados en el nuevo Reglamento, y dirigiendo la atención al contenido de los artículos 112, 114 y 115, se entiende oportuno llamar la atención sobre:
- La previsión específica de los gastos de la práctica de pruebas a cargo de la persona interesada y a poder exigir anticipadamente y a reserva de la liquidación definitiva.
 - Los supuestos de suspensión del plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa del artículo 115.2.a) del nuevo Reglamento, a no dudarlo plagados de materia controvertible jurisdiccionalmente que se reproduce seguidamente:
 - a) *Cuando se deban practicar notificaciones por edictos, por el tiempo que sea preciso entre la diligencia que disponga la notificación por edictos y la comunicación al órgano competente o la publicación oficial, que permitan verificar que la notificación edictal se ha practicado mediante los anuncios en el tablón de edictos y en el diario oficial correspondientes de conformidad con los requisitos legales. En caso de que la notificación edictal se deba practicar individualmente a varias personas interesadas, la suspensión del cómputo del plazo termina cuando se produzca la última comunicación o la publicación oficial mencionadas.*

Quizá no resulta ocioso traer a colación lo que como interrupción de la prescripción se regula en el artículo 202 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, en los siguientes términos:

1. *Los procedimientos de protección de la legalidad urbanística caducan si, una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses para dictar resolución, ésta no ha sido dictada y notificada. Este plazo resta interrumpido en los supuestos a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo común, y por todo el tiempo que se precise para hacer las notificaciones mediante edictos, si procede.*

- Y también el supuesto contemplado en el artículo 115.2.b) del nuevo Reglamento, del siguiente tenor:
 - b) *Cuando se deba requerir a la persona interesada para que legalice los actos ilegales a que hace referencia el art. 116.1, por el tiempo que transcurra entre la notificación del requerimiento y la resolución que otorgue o deniegue el título administrativo habilitante solicitado o la presentación de la comunicación exigida. En caso de que el departamento competente en materia de urbanismo ejerza la potestad de protección de la legalidad urbanística, este plazo finaliza cuando se comuniquen al órgano competente la resolución o la presentación de la comunicación mencionadas. En el supuesto de que la persona interesada no atienda al requerimiento efectuado, el mencionado plazo finaliza cuando acabe el plazo de dos meses concedido para cumplirlo.*

En este último supuesto, cuando iba siendo de común apreciación que uno de los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística precisamente terminaba con aquel acto que, en su caso, estimaba la producción de obras o usos urbanísticos sin haberse dotado de titulación habilitante, se pronunciaba sobre la posible legalización de las correspondientes obras y/o usos que no constaba debidamente que fuesen manifiestamente ilegalizables, y daba el último esfuerzo del ordenamiento jurídico urbanístico para poder obtener la correspondiente titulación habilitante con la realización del requerimiento, con verdadera naturaleza de acto impugnabile en vía contencioso-administrativa, y que ahora se complica su entendimiento con la inclusión de una suspensión de plazo para resolver y notificar.

4

Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones en concreto de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística relativos a la restauración de la legalidad urbanística sin titulación habilitante

Del conjunto de la regulación de los artículos 116 a 129 procede destacar:

- 4.1.- Es patente el grado de detalle que se exige y al que hay que aplicarse en la resolución de iniciación, con las garantías que se ofrecen y las necesidades de comunicación entre Administraciones.
- 4.2.- Lo mismo podría decirse en cuanto a las medidas provisionales, si bien no deja de ser curioso observar el régimen establecido para la suspensión provisional no ratificada o modificada en plazo, que, siendo ineficaz, puede ser ordenada de nuevo sin audiencia en los siguientes términos:
- 118.2 El órgano competente debe ratificar, modificar o revocar la suspensión de las obras en curso de ejecución que haya ordenado en el plazo de quince días siguientes a la finalización del trámite de audiencia de la resolución de iniciación. Si no la ratifica o modifica en este plazo, la orden de suspensión de obras se convierte en ineficaz, pero ello no impide que pueda ordenarla de nuevo, supuesto en que no es preciso reiterar la audiencia ya practicada ni ratificar la orden dictada de nuevo.*
- 4.3.- Técnicamente muy acertada es la previsión de que el sobreseimiento del procedimiento de restauración no alcanza al de derecho sancionador—como se contempla en el artículo 119.1 del nuevo Reglamento—.
- 4.4.- Cuando se desarrollan las medidas de restauración en el artículo 120 del nuevo Reglamento, interesa destacar las puntualizaciones que se ofrecen en sede de reposición al estado inicial de las obras derribadas o modificadas cuando los inmuebles afectados, aunque no estén protegidos, hayan sido derribados parcialmente, siempre que la parte derribada no sea estructural o funcionalmente autónoma ni separable de la parte no derribada, y cuando la reposición de los inmuebles afectados sea necesaria para el funcionamiento de los servicios públicos o para garantizar la seguridad de las personas y las cosas. No se duda de las posibles controversias que ello puede llevar aparejado.
- Y, de la misma forma, dejar oportunamente señalada la previsión para con el cese de los usos ilegales, el desalojo de las personas usuarias y la retirada de las cosas muebles relativas a los usos ilegales del inmueble de que se trate, la ejecución de las obras necesarias para impedir los usos ilegales, de tan compleja llevanza como igualmente para instar la revisión de las operaciones jurídicas privadas que comporten la vulneración del régimen urbanístico de división de los terrenos y de los edificios.

- 4.5.- Desde el punto de vista subjetivo, para personas obligadas a cumplir las órdenes de restauración es patente el esfuerzo clarificador que muestra el artículo 122.1 del nuevo Reglamento, en cuanto dispone:

Artículo 122. Personas obligadas

122.1 Son personas obligadas a cumplir las órdenes de restauración las personas físicas o jurídicas propietarias del suelo y las obras afectados, a menos que, de acuerdo con la naturaleza propia de las medidas adoptadas, su cumplimiento corresponda a las personas usuarias no propietarias, las compañías suministradoras de servicios u otros sujetos.

Y con el añadido del principio de subrogación real:

122.2 De acuerdo con la legislación en materia de suelo, la transmisión de fincas no modifica la situación de la persona titular respecto de los deberes de la persona propietaria establecidos en la legislación urbanística o exigibles por sus actos de ejecución. En consecuencia, en relación con las medidas de restauración que haya que adoptar o que hayan sido adoptadas, la nueva persona propietaria queda subrogada en la obligación de la persona propietaria anterior. En caso de que la orden de restauración se haya dirigido a la persona propietaria anterior, corresponde cumplirla a la persona que sea propietaria en el momento de ejecutarla, que ha de disponer del periodo de ejecución voluntaria correspondiente.

- 4.6.- Se prevé y desarrolla reglamentariamente el programa de restauración voluntaria en los artículos 123 y 124 del nuevo Reglamento, cuyo máximo juego se dispensa en materia de derecho sancionador. En todo caso, no resulta baladí detener la atención en que el artículo 217.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, apunta a que la decisión de proceder a la restauración de la realidad física o jurídica alterada debe acreditarse antes de la resolución del procedimiento correspondiente (sic), y estableciendo la garantía en los siguientes términos:

3. A los efectos de lo que determina el apartado 1, la decisión de proceder a la restauración de la realidad física o jurídica alterada debe acreditarse antes de la resolución del procedimiento correspondiente y se debe garantizar, de acuerdo con lo que sea determinado por reglamento, en una cuantía no inferior al 50 % del presupuesto de restauración.

Por su parte, el nuevo Reglamento, en su artículo 123.1, apuntando a cualquier momento anterior a la ejecución forzosa (sic), establece:

123.1 En cualquier momento anterior a la ejecución forzosa de una medida de restauración adoptada o que se pueda adoptar, la persona obligada puede instar su ejecución voluntaria mediante la presentación de un programa de restauración ante el órgano competente para ordenar su ejecución forzosa, en el cual se debe fijar justificadamente el plazo necesario y suficiente para ejecutarla.

- 4.7.- Y muy acertada en términos generales se entiende la línea de regulación en sede de ejecución forzosa de actos administrativos con sus procedimientos que se despliega en los artículos 125 a 129 del nuevo Reglamento –así, en especial, para ejecución subsidiaria, multa coercitiva y apremio sobre el patrimonio–.

5

Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones en concreto de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística relativos a la restauración de la legalidad urbanística con titulación habilitante

Del conjunto de la regulación de los artículos 130 a 133 procede destacar:

- 5.1.- La primera observación que se produce es que el texto reglamentario sigue al artículo 208 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, en cuanto hace referencia a “revisión de licencias y de órdenes de ejecución”, y así, en su artículo 130.1, apunta a las licencias urbanísticas, las declaraciones de innecesariedad de licencia urbanística de parcelación, los proyectos de urbanización, los proyectos de obras locales ordinarias, los proyectos de reparcelación, y las órdenes de ejecución y de restauración que regula este Reglamento, o si así se prefiere, como se reconoce en el artículo 130.2, a actos de utilización del suelo y las obras amparados en un título administrativo habilitante nulo o anulable.

No obstante, como la práctica demuestra, no solo es ese el ámbito objetivo de la revisión, ya que igualmente caben las disposiciones reglamentarias, incluidas las figuras de planeamiento, y la titulación habilitante resultante de los regímenes de comunicación y cualesquiera otras de la misma naturaleza y significación, como en definitiva late en el artículo 131 del nuevo texto reglamentario.

- 5.2.- De interés es el régimen de suspensión de la ejecutividad de títulos administrativos habilitantes del artículo 132 del nuevo Reglamento.
- 5.3.- Y mayores problemas prácticos se pueden intuir para la restauración de la legalidad urbanística en el mismo procedimiento de revisión, como se trasluce del artículo 133 del nuevo Reglamento.

6

Perspectiva en concreto de la protección de la legalidad urbanística: disposiciones en concreto de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística relativos al régimen sancionador

Del conjunto de la regulación de los artículos 134 a 152 procede señalar:

- 6.1.- El artículo 134.2 y 3 del nuevo Reglamento ofrece una serie de reglas que merecen relacionarse seguidamente:

134.2 En caso de que una sola acción u omisión sea constitutiva de dos o más infracciones urbanísticas o, aunque solo sea constitutiva de una infracción urbanística, se configure como el medio necesario utilizado para cometer otra infracción urbanística, la persona responsable ha de ser sancionada de conformidad con la infracción urbanística más grave cometida.

134.3 En caso de que se incoe un solo procedimiento en relación con diversas acciones u omisiones que sean constitutivas de diversas infracciones urbanísticas, no conectadas entre sí en los términos que regula el apartado 2, la persona responsable ha de ser sancionada acumulativamente por cada infracción urbanística cometida.

Reglas que tienen un recuerdo notable a lo dispuesto en los artículos 68, 69 y 71 del anterior Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, Texto Refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, en los siguientes términos:

Artículo 68

Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de este Código, lo serán por aquél que aplique mayor sanción al delito o falta cometidos.

Artículo 69

Al culpable de dos o más delitos o faltas se le impondrán todas las penas correspondientes a las diversas infracciones para su cumplimiento simultáneo, si fuera posible, por la naturaleza y efectos de las mismas.

[...]

Artículo 71

Las disposiciones del artículo anterior no son aplicables en el caso de que un solo hecho constituya dos o más delitos o cuando uno de ellos sea medio necesario para cometer otro.

En estos casos se impondrá la pena correspondiente al delito más grave en su grado máximo, hasta el límite que represente la suma de las que pudieran imponerse, penando separadamente los delitos.

Cuando la pena así computada exceda de este límite, se sancionarán los delitos por separado.

Quizá conviene detener la atención sobre que actualmente esas materias en sede de derecho penal se regulan en el Código Penal aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, en los artículos 8, 73 y 77, del siguiente modo:

Artículo 8

Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de este Código, y no comprendidos en los arts. 73 a 77, se castigarán observando las siguientes reglas:

- 1.ª El precepto especial se aplicará con preferencia al general.*
- 2.ª El precepto subsidiario se aplicará solo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea esta tácitamente deducible.*
- 3.ª El precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquel.*
- 4.ª En defecto de los criterios anteriores, el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor.*

[...]

Artículo 73

Al responsable de dos o más delitos o faltas se le impondrán todas las penas correspondientes a las diversas infracciones para su cumplimiento simultáneo, si fuera posible, por la naturaleza y efectos de las mismas.

[...]

Artículo 77

- 1. Lo dispuesto en los dos artículos anteriores, no es aplicable en el caso de que un solo hecho constituya dos o más infracciones, o cuando una de ellas sea medio necesario para cometer la otra.*
- 2. En estos casos 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 penararan separadamente las infracciones.

3. *Cuando la pena así computada exceda de este límite, se sancionarán las infracciones por separado.*

Ciertamente, en el artículo 224 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, sus apartados 1 y 2 tienen el siguiente contenido:

Artículo 224. Infracciones conexas.

1. *En el caso de que sobre un mismo sujeto se instruya un expediente sancionador por más de una infracción entre las que haya conexión de causa y efecto, se le tiene que imponer la sanción que corresponda a la infracción cometida más grave, para cuya graduación hay que tener en cuenta el resultado final perseguido y el daño causado.*
2. *Deben imponerse a las personas responsables, en los supuestos de concurrencia de dos o más infracciones urbanísticas otras que las que regula el apartado 1, las multas correspondientes a cada una de las infracciones cometidas, si bien mediante un único expediente de protección de la legalidad urbanística. En este caso, el órgano competente para imponer las multas es el que tiene atribuida la competencia para imponer la sanción de más cuantía.*

- 6.2.- Es también destacable para la conceptualización de personas responsables la menor densidad de regulación que ofrece el nuevo texto reglamentario en su artículo 135.2 y 3, que goza del siguiente contenido:

135.2 Son responsables de los hechos tipificados como infracción urbanística las personas que los promuevan, proyecten, dirijan o ejecuten materialmente, sean propietarias o no del suelo o las obras afectados.

135.3 La responsabilidad de las personas infractoras es individual. Las multas que se impongan a las personas responsables de una misma infracción urbanística son independientes entre sí, a menos que el cumplimiento de las obligaciones legales corresponda a varias personas conjuntamente, supuesto en el cual estas personas responden solidariamente de la infracción que cometan y de la multa que les corresponda.

Y ello es así si se tienen en cuenta los dictados del artículo 221.2 a 4 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo:

2. *Al efecto de la responsabilidad por infracción urbanística, se consideran personas promotoras los agentes, las personas encargadas de la gestión o del impulso de la actuación, si no son las personas propietarias.*
 3. *En las obras que se ejecuten sin licencia o con inobservancia de las cláusulas de esta, tienen que ser sancionados, con las multas que determina esta Ley, las personas propietarias, promotoras, constructoras, o empresarias de las obras y las personas técnicas directoras de la ejecución de estas.*
 4. *Los agentes responsables se determinan de acuerdo con las definiciones utilizadas por la legislación sobre ordenación de la edificación.*
- 6.3.- Verdadera novedad constituyen las reglas de determinación del importe de las multas, con apoyo en la fórmula que se ofrece en el artículo 137.1 del nuevo texto reglamentario:

$$M = R \cdot VS \cdot G \cdot C$$

En la cual:

M es el importe de la multa en euros, sin redondear.

R es el módulo regulador de la multa.

VS es el volumen edificado en metros cúbicos o la superficie de suelo en metros cuadrados afectados por la infracción urbanística.

G es el factor relativo a la gravedad de la infracción.

C es el factor relativo a las circunstancias que modulan la responsabilidad.

Y además, por las reglas y criterios para supuestos generales y particulares que se ofrecen seguidamente.

En todo caso, el peso o centro de gravedad matemático que se trasluce de su texto es revelador del esfuerzo que se hace inclusive con la regla del redondeo al múltiplo de 100 más próximo por exceso o por defecto.

El reglamentador es consciente de que, con la métrica o matemática empleada, se puede obtener un importe superior al máximo legal del artículo 219 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, y para salvar la imperfección de las reglas matemáticas dispensa una regla de ajuste al régimen legal, limitando el importe a la cuantía máxima que corresponda a la clase de infracción de que se trate –artículo 141.a) del nuevo texto reglamentario–.

Ahora bien, también se ofrece una curiosa regla para cuando el importe obtenido sea inferior a 300 €, en cuyo caso se opta por incrementar su importe hasta esa cuantía mínima, cuando el tenor literal del artículo 219 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, establece:

Artículo 219. Cuantía de las sanciones.

1. *Las infracciones urbanísticas tipificadas en la presente Ley se sancionan con las siguientes multas:*

- a) *Las infracciones urbanísticas leves, con una multa de hasta 3000 euros.*
- b) *Las infracciones urbanísticas graves, con una multa de hasta 150 000 euros.*
- c) *Las infracciones urbanísticas muy graves, con una multa de hasta 1 500 000 euros.*

6.4.- No se acentúa una regulación reglamentaria de las denominadas “infracciones leves por legalización efectiva” del artículo 216 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.

6.5.- Sí que se aborda en el artículo 142 del nuevo Reglamento la regulación reglamentaria de la restauración voluntaria de la realidad física o jurídica alterada antes de que la resolución sancionadora alcance firmeza en vía administrativa, con la reducción del importe de la multa en el 80 %, o, en el caso de restauración parcial, la reducción de la parte proporcional correspondiente.

Se añade además la restauración voluntaria posterior a la resolución sancionadora firme, pero antes de que se ordene la ejecución forzosa de la sanción, con la importante reducción de la cuantía de la multa en el 60 %, previéndose en especial la restauración parcial, con la reducción de la parte proporcional del 60 % de la cuantía de la sanción.

Y muy especialmente es de resaltar la posible aplicación de los beneficios precitados de oficio.

Si bien el texto legal del artículo 216 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, solo hace referencia a la restauración, en el texto reglamentario parece que se exige, además, que concurra la indemnización voluntaria total o parcial.

6.6.- Se ofrece una saludable regulación reglamentaria del incremento de la multa hasta el beneficio económico obtenido y que solo se da

en los términos del artículo 143.1, y con la regla especial caso de derribo el artículo 143.2, en los siguientes términos:

143.1 En ningún caso la comisión de una infracción urbanística puede resultar más beneficiosa para la persona infractora que el cumplimiento de las normas infringidas. Cuando el beneficio económico obtenido por la persona infractora sea superior al resultado de sumar la multa que corresponda de acuerdo con los artículos precedentes, el coste de las medidas de restauración de la realidad física alterada y el orden jurídico vulnerado y la indemnización de los daños y perjuicios causados, se ha de incrementar el importe de la multa que corresponda hasta igualar la suma con el beneficio económico obtenido.

143.2 En caso de que la infracción cometida comporte, como medida de restauración, el derribo de la obra ejecutada ilegalmente, no se puede computar su valor como beneficio económico obtenido por la persona titular infractora a efectos de lo que establece el apartado 1.

- 6.7.- En materia de procedimiento sancionador, son resaltables los trámites a realizar más allá de los sujetos presuntamente responsables, y que, pese al empleo del término “persona interesada”, y el de “personas denunciantes”, no debe escapar la presencia de la acción pública en materia de protección de la legalidad urbanística.
- 6.8.- Sigue siendo relevante destacar la regulación de los casos de concurrency con ilícito penal en el artículo 148 del nuevo Reglamento, para velar por los inalienables intereses urbanísticos de su razón en la órbita de la restauración de la legalidad urbanística, claro está, en la medida en que no perjudiquen las actuaciones de la jurisdicción penal.
- 6.9.- Se sigue previendo el procedimiento sancionador abreviado en los términos del artículo 150 del nuevo Reglamento.
- 6.10.- Y nada hay que objetar, sino todo lo contrario, a que en términos generales se entiende la línea de regulación en sede de ejecución voluntaria y forzosa de las sanciones urbanísticas contemplada en los artículos 151 y 152 del nuevo texto reglamentario –así, en especial, para ejecución vía apremio sobre el patrimonio–.

