

QDL42

**Otros
estudios,
ponencias,
crónicas o
notas**

Intervención y disciplina urbanística en la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia

ALEJANDRO RAMÓN ANTELO MARTÍNEZ

Secretario de Administración Local. Categoría Superior

- 1. Planteamiento introductorio**
- 2. Destronamiento generalizado de la licencia urbanística**
 - 2.1. Antecedentes y aspectos generales
 - 2.2. La licencia urbanística: *numerus clausus*
 - 2.3. La comunicación previa: tramitación
 - 2.4. Proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés
- 3. Medidas contra el denominado “feísmo urbanístico”**
 - 3.1. Obligación de terminar las edificaciones
 - 3.2. Órdenes de ejecución
 - 3.3. Declaración de caducidad de las licencias
- 4. Particulares supuestos de intervención**
 - 4.1. División y segregación de fincas en suelo rústico
 - 4.2. Edificaciones fuera de ordenación
 - 4.3. Usos y obras provisionales
- 5. Disciplina urbanística**
 - 5.1. Inspección urbanística
 - 5.2. Protección de la legalidad urbanística
 - 5.3. Potestad sancionadora

Resumen

El presente trabajo analiza las principales novedades que la reciente Ley 2/2016, del Suelo de Galicia, introduce en materia de intervención y

Artículo recibido el 13/07/2016; aceptado el 10/10/2016.

disciplina urbanística, con especial atención al estudio de los antecedentes legislativos que han precedido a esta normativa, así como a la jurisprudencia antecesora.

Palabras clave: *licencias urbanísticas; comunicaciones previas; protección de la legalidad urbanística.*

Intervention and urban discipline in the Law 2/2016, on urban law of Galicia

Abstract

This article analyzes the measures implemented by Law 2/2016, on Urban Law of Galicia, in the field of intervention and urban discipline. The article pays special attention to the legislative precedents and previous case law.

Keywords: urban licenses; previous communications; protection of urban legality.

1

Planteamiento introductorio

Desde una perspectiva sistemática, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSG), vigente a partir del 19 de marzo de 2016, aborda nuestro objeto de estudio en su Título VI, rubricado “Intervención en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística”, sobre la base de tres pilares fundamentales: *Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación* (Capítulo I); *Intervención en la edificación y uso del suelo* (Capítulo II); y *Disciplina urbanística* (Capítulo III).

No seguirá nuestra exposición estrictamente este esquema, sino que, partiendo del mismo, analizará las principales novedades y líneas directrices de la Ley del Suelo de Galicia en esta materia, sin olvidar los antecedentes legislativos que han precedido a esta norma.

Además, y desde un punto de vista que podría denominarse asistemático con respecto al Título VI de esta Ley 2/2016, corresponde también estudiar, por sus intensas connotaciones en el ámbito de la intervención y/o disciplina urbanística, otras figuras y regímenes jurídicos como los usos y obras provisionales, la situación de fuera de ordenación de las edificaciones y la adaptación al ambiente de las construcciones.

Para ello, debe tenerse presente ya como principio general de esta nueva Ley, que constituye su objeto primeramente nominado, la protección urbanística de Galicia (art. 1), de ahí la especial atención a la intervención y disciplina urbanística para la consecución de tal finalidad, en la inteligencia de que, si bien el urbanismo en cuanto función pública es competencia de las Administraciones Públicas correspondientes, no es menos cierto que la iniciativa privada juega en el mismo un papel relevante, como así lo destaca expresamente la propia LSG en su art. 2.

2

Destronamiento generalizado de la licencia urbanística

2.1

Antecedentes y aspectos generales

La Ley 2/2016 reproduce el esquema que había introducido en su antecesora Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA), la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, en el sentido de generalizar la comunicación previa como título habilitante en materia urbanística; y además lo hace mediante el establecimiento de una cláusula residual, de tal modo que: “Quedan sujetos al régimen de intervención municipal de comunicación previa los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo no sujetos a licencia y, en todo caso, los que así se establezcan en las leyes” (art. 142.3).

La consolidación de la comunicación previa como régimen general de intervención en materia de obras y urbanismo merece una acogida favorable, al igual que el hecho de la que la LSG no haga una referencia explícita en su Exposición de Motivos a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento y del Consejo (Directiva de Servicios) como marco normativo de referencia, a diferencia de lo que establece la Ley de emprendimiento y competitividad económica de Galicia, cuya Exposición de Motivos vincula expresamente la efectividad de la liberalización de servicios con el establecimiento de la comunicación previa urbanística, y aquella directamente con la Directiva de Servicios y sus leyes estatales y autonómicas de transposición (apartado 8).

En efecto, la Ley 9/2013, al modificar la LOUGA, inicia en nuestra Comunidad Autónoma una senda ya emprendida, en algunos casos tími-

damente, por otras comunidades autónomas (v. *gr.* Andalucía¹, Cataluña², Castilla-La Mancha³, Madrid⁴), sin que ofrezca dudas la aplicación de esta técnica de intervención administrativa en el ámbito del urbanismo⁵, pero sin que resulte tan claro, desde una perspectiva dogmática, que tal instauración se realice para dar cumplimiento a los mandatos de la Directiva comunitaria de Servicios. Así, la propia norma comunitaria, en su Considerando 9, establece literalmente: “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 relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, [...]”; y ya algunos órganos jurisdiccionales se han pronunciado al respecto, como el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 17 de febrero de 2011, afirmando que las cuestiones relativas al urbanismo quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva⁶.

1. *Vid.* art. 172.5.ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2. *Vid.* art. 187 bis del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

3. *Vid.* art. 157 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y actividad urbanística de Castilla-La Mancha.

4. *Vid.* art. 156 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid.

5. Ya en este sentido, el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, redactado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dispone lo siguiente: “Las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: [...] c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

6. Aranzadi RJCA 2011/54; *vid.* Fundamento de Derecho Undécimo: “Respecto a la alegada vulneración de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, al imponer la intervención obligatoria y adicional de un tercero, manteniendo además la intervención de los servicios municipales, y establecer un control doble por la ECGLU y el Ayuntamiento [...] hemos de indicar que si bien la Exposición de Motivos de la Ordenanza hace mención a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la misma establece en su Considerando 9 que ‘La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten 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, urbanismo y ordenación rural [...]’; La Ordenanza impugnada establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, por lo que regula cuestiones relativas al urbanismo y queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva”.

2.2

La licencia urbanística: *numerus clausus*

Con carácter de legislación estatal básica, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), establece en su art. 11.3 que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación; disponiendo a continuación en el punto 4.º del propio artículo 11 que preceptivamente serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

- 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 en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

Por su parte, la LSG en su art. 142.2 regula con carácter exhaustivo los actos sujetos a licencia municipal:

- a) Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que, con arreglo a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación.
- b) Las intervenciones en inmuebles declarados de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos.
- c) Las demoliciones, salvo las derivadas de resoluciones de expedientes de restauración de la legalidad urbanística.
- d) Los muros de contención de tierras, según se establezca reglamentariamente.
- e) Los grandes movimientos de tierras y explanaciones.
- f) Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de terrenos en cualquier clase de suelo, cuando no formasen parte de un proyecto de reparcelación.
- g) La primera ocupación de los edificios.

- h) La implantación de cualquier instalación de uso residencial, ya sea provisional o permanente.
- i) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derivase de la legislación de protección del dominio público.

Entre ellos merece una especial atención, en primer lugar, el previsto en su apartado i): “La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derivase de la legislación de protección del dominio público”.

La previsión, ya incorporada también a la LOUGA por la Ley 9/2013, supone una excepción a la regulación contenida en la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, que sujeta a autorización de la Administración forestal (consejería competente de la Comunidad Autónoma) los aprovechamientos de madera o leña en terrenos forestales, y a comunicación previa a dicha Administración los citados aprovechamientos cuando sean para uso doméstico (art. 92)⁷, y plantea dos interrogantes fundamentales no resueltos por la LSG: ¿los procesos de transformación urbanística, son los relativos a la gestión de los suelos urbanizables a través del correspondiente plan parcial?; y en segundo lugar, la referencia a la tala derivada de la legislación de protección del dominio público, ¿alude al dominio público municipal?, o, por el contrario, ¿cualquier dominio público es merecedor de protección municipal a través de licencia urbanística?

En segundo lugar, debe observarse que mientras el TRLSRU exige acto administrativo expreso para los “movimientos de tierras”, la LSG somete a licencia los “grandes movimientos de tierras”, lo cual genera un margen de subjetividad en la apreciación que no se coherente adecuadamente con una regulación *clausus* de actos sujetos a licencia urbanística.

Y en tercer lugar, llama la atención que se exceptúen del régimen general de licencia para las demoliciones aquellas derivadas de la resolución de expedientes de reposición de la legalidad urbanística (actos complejos que habrá que delimitar en el acto administrativo de resolución del expediente, y que en todo caso pueden dar lugar a la interpretación de que en estos casos resultaría suficiente con una simple comunicación previa).

Por lo demás, la dicotomía comunicación previa (régimen general)/licencia urbanística (régimen excepcional) se resuelve en la LSG sometiendo

7. Añadiendo que “las cortas de policía, clareos y demás tratamientos silvícolas sin aprovechamiento comercial no requerirán comunicación ni autorización de la Administración competente”.

a licencia los actos edificatorios y urbanísticos de mayor complejidad técnica o que con más intensidad afectan al territorio (los que precisen proyecto de obras, las intervenciones en bienes de interés cultural, las demoliciones, los grandes movimientos de tierras, las implantaciones de usos residenciales, la primera ocupación de los edificios...), mientras que la comunicación previa operará en aquellos actos de menor complejidad urbanística o constructiva. Y es que, para clarificar la finalidad de ambos títulos habilitantes en el ámbito del urbanismo, conviene recordar, como hace Fernández Carballal, que “el acto administrativo de intervención de naturaleza declarativa en que consiste la licencia urbanística comporta un doble control, en primer lugar, se impide el ejercicio puramente voluntario de cualquier derecho del particular afectado y, en segundo lugar, se comprueba si el derecho cuyo ejercicio se pretende realmente preexiste y su ejercicio se va a desarrollar de acuerdo con la legalidad vigente”⁸.

2.3

La comunicación previa: tramitación

Conviene adelantar, antes de entrar en los trámites procedimentales propiamente dichos, que la tradicional denominación de comunicación previa (que junto con la declaración responsable se han erigido en nuestro ordenamiento jurídico como técnicas de intervención administrativa alternativas –y cabría decir que predominantes– a la licencia o autorización) ha sido parcialmente abandonada de forma novedosa por la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁹, en cuyo art. 69.2 alude a la “comunicación” (sin adjetivar), definiéndola como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos, o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Cuestión que no resulta baladí, pues el propio precepto, en su punto 3.º, regula como excepción que la comunicación pueda ser presentada dentro de

8. Cfr: FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., “El régimen jurídico de las licencias”, en MEILÁN GIL, J. L. (dir.), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 369.

9. En *vacatio legis* hasta el 2 de octubre de 2016, en que se producirá su entrada en vigor con carácter general, excepto para las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

un plazo posterior al inicio de la actividad, cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

La LSG no solo no hace uso de esta habilitación básica estatal, sino que establece una eficacia diferida, al establecer en su art. 146.1.º que, en los actos sujetos al régimen de comunicación previa, el promotor comunicará al ayuntamiento la intención de llevar a cabo el acto con una antelación mínima de quince días hábiles a la fecha en que pretenda comenzar su ejecución. De tal forma que, en este lapso temporal, la Administración municipal podrá declarar completa la documentación presentada o requerir la reparación de deficiencias, adoptando en este último caso, motivadamente, las medidas provisionales que entienda oportunas para evitar toda alteración de la realidad en contra de la ordenación urbanística aplicable.

La tramitación de las comunicaciones previas urbanísticas plantea, a nuestro juicio, tres cuestiones nucleares no suficientemente resueltas por la LSG.

La primera de ellas atañe al alcance preceptivo o potestativo del término “podrá”, que debe resolverse concluyendo su carácter imperativo en lo que se refiere a esa evaluación previa de tipo formal que debe realizar la Administración en relación con la documentación que acompaña a la comunicación previa (descripción técnica de las características del acto; manifestación expresa de que dicha comunicación previa cumple con la legislación urbanística de aplicación; copia de las autorizaciones, concesiones administrativas e informes sectoriales, cuando sean exigibles; autorización ambiental, cuando sea precisa; y justificante de pago de los tributos municipales –art. 146.1.º LSG–), sin que esta obligatoria calificación previa enerve u obste las facultades de comprobación, control e inspección posteriores por parte del ayuntamiento. La segunda evaluación que compete realizar, ya de tipo sustantivo, implica confrontar la legalidad urbanística material de los actos urbanísticos objeto de comunicación previa, y deviene también aquí sustancial la necesidad de dictar un acto administrativo que o bien valide o bien declare la ineficacia de aquella comunicación presentada. Tampoco la LSG resuelve esta cuestión, y debe acudir supletoriamente (en los términos temporales *ut supra* expuestos) a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que solo parcialmente ofrece una solución en su art. 69.4.º, al disponer:

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la co-

municación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, [...]»¹⁰.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública 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, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

Sin embargo, como decíamos, la obligatoriedad de dictar un acto administrativo que declare el incumplimiento de los requisitos necesarios para llevar a cabo el acto constructivo o urbanístico objeto de la comunicación previa, no colmata los supuestos realmente posibles, puesto que aquella comunicación previa puede ser jurídicamente correcta, y en este caso la Administración también debe dictar un acto administrativo que así la declare. Porque, en efecto, no debe olvidarse que estas técnicas de intervención administrativa alternativas a la licencia (tanto comunicación previa como declaración responsable) son en definitiva actos jurídicos del particular, y por lo tanto, sin que posteriormente la Administración, en este caso municipal, dicte un acto que declare su conformidad a derecho, se cierran para terceros interesados o perjudicados por tales actuaciones las posibilidades de recurso en vía administrativa o jurisdiccional contencioso-administrativa, quedando únicamente expedita la vía civil a través de la jurisdicción ordinaria, al no existir acto administrativo impugnabile en aquellas; sin olvidar que además, en materia urbanística, y sin necesidad de alegar un interés legítimo, está reconocida la acción pública ya desde la Ley del Suelo de 1956, y hasta el reciente y vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana¹¹.

La segunda cuestión esencial en la tramitación de las comunicaciones previas hace referencia a una antinomia recogida en la propia LSG. Por

10. En prácticamente idénticos términos se pronuncia el art. 71 bis, punto 4, de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

11. Según su art. 5, apartado f), todos los ciudadanos tienen derecho a: “Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

una parte, el art. 146.1.c) exige que con la presentación de la comunicación previa urbanística se aporte “copia de las autorizaciones, concesiones administrativas o informes sectoriales cuando fueran legalmente exigibles al solicitante, o **acreditación de que se ha solicitado su otorgamiento**”, y por otro lado, epigrafiado “Prelación de licencias y otros títulos administrativos”, el art. 144 dispone en su punto 4.º que “no podrá presentarse la comunicación previa ni concederse licencia sin que se acredite el **previo otorgamiento** de las autorizaciones urbanísticas o sectoriales de otras Administraciones Públicas, cuando fueran procedentes de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley”.

Obviamente, la simple acreditación de que se solicitaron las autorizaciones o los informes sectoriales preceptivos, no puede validar por sí misma la presentación de una comunicación previa en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación, y parece claro, por tanto, que la contradicción tiene que resolverse entendiendo que la documentación a aportar en estos casos es precisamente la acreditación de que se han obtenido tales autorizaciones sectoriales, y no simplemente solicitado.

Y en tercer y último lugar, la LSG induce a confusión en lo que respecta a la vinculación de las comunicaciones previas de obras (o en su caso licencias) con las comunicaciones o licencias necesarias para el ejercicio de una actividad. La regulación hasta ahora era la siguiente, de acuerdo con el art. 196.2 LOUGA: *“Cuando la obra tenga por objeto el desarrollo de una actividad, se consignará expresamente esa circunstancia y, junto con la comunicación previa o solicitud de licencia de obra, en su caso, se pondrán en conocimiento de la Administración municipal los datos identificativos y se aportará la documentación prevista en el artículo 24 de la Ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia”*. Es decir, que siguiendo el esquema tradicional en esta materia, el Ayuntamiento evalúa en primer lugar la viabilidad técnica y urbanística de la actividad que se pretende desarrollar, y acreditada tal posibilidad, tramita en unidad de acto la comunicación previa de obras; de modo tal, a contrario sensu, que en caso de que dicha actividad no sea posible, se evita al particular la tramitación y el coste de una comunicación de obra que no podrá servir al fin que se pretende. La regulación actual difiere sustancialmente, al preceptuar el art. 144.2 LSG que, *“cuando la obra tenga por objeto el desarrollo de una actividad, se consignará expresamente esa circunstancia”* en la comunicación previa; en síntesis, la nueva regulación no obliga a presentar y tramitar la comunicación de actividad con carácter previo a la de obra, sino simplemente a *“consignar”* tal circunstancia, sin que esa consignación tenga alcance jurídico alguno, de tal forma que la

consecuencia práctica de esta indefinida regulación pueda ser la obtención de un título habilitante para la realización de una obra (aspecto urbanístico), sin que posteriormente se obtenga idéntico título para el ejercicio de la actividad a que se pretendía vincular aquella obra, con los inherentes perjuicios económicos para el particular.

2.4

Proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés

De acuerdo con el art. 147 LSG, los actos urbanísticos y edificatorios promovidos por las Administraciones Públicas o entidades de derecho público siguen, con carácter general, el régimen de sometimiento a licencia/comunicación previa establecido en el art. 142 de la propia Ley, con dos excepciones: aquellos promovidos por la propia Administración municipal dentro de su término, que se consideran autorizados con la aprobación del proyecto y la acreditación en el expediente del cumplimiento de los requisitos urbanísticos y sectoriales, en su caso; y aquellos otros exceptuados de licencia o comunicación previa por “la legislación aplicable”.

La Ley urbanística gallega opta por regular estos supuestos exceptuados de las técnicas generales de intervención en una ley especial, y a estos efectos, e inmediatamente después de la promulgación de la LSG, el Parlamento de Galicia aprueba la Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés, en la cual se advierten cuatro supuestos diferenciados:

- Actos promovidos por órganos de las Administraciones Públicas o de entidades de derecho público, que sean conformes con el planeamiento urbanístico municipal: régimen general de licencia o comunicación previa, de idéntica forma a los promovidos por cualquier particular.
- Actos promovidos por órganos de la Administración General del Estado, disconformes con el planeamiento urbanístico: con carácter general se estará a lo dispuesto en la legislación estatal aplicable, que vendrá determinada por la disposición adicional décima TRLSRU¹², así como por la legislación sectorial en su caso procedente (costas, carreteras, navegación aérea...).

12. 1. Cuando la Administración General del Estado o sus organismos públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remi-

- Actos promovidos por órganos de la Administración General del Estado, igualmente disconformes con el planeamiento urbanístico municipal, pero cuyas finalidades se consideren de interés público para la Comunidad Autónoma de Galicia por estar vinculados a materias de su competencia: corresponde a la Administración autonómica apreciar aquellas razones de urgencia o excepcional interés, cediendo la aplicación de la legislación estatal a favor de la Ley autonómica 3/2016, de 1 de marzo.
- Y por último, actos promovidos por órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma, disconformes con el planeamiento general municipal: en cuyo caso la competencia plena corresponde a la Administración autonómica, con arreglo a la citada Ley 3/2016.

La actuación municipal en los supuestos de disconformidad con el planeamiento urbanístico, y por tanto exceptuados de licencia (o, en su caso, comunicación previa), se produce en dos fases: una primera, a través del informe en el curso del procedimiento, sobre los intereses locales afectados, debiendo traerse al respecto a colación la relevante sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2002¹³ referida a la ampliación del Museo del Prado, en la cual se afirma que “de la finalidad perseguida por la remisión del proyecto para el dictamen del ente municipal, no se contempla aquí la exigencia de un proyecto definitivo ya ultimado de la obra a realizar, sino que basta la realización de un proyecto o con-

sión al ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al titular del Ministerio competente en materia de suelo y vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la comunidad autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

2. El ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el apartado 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al ministro competente en materia de suelo y vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.

3. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro competente en materia de suelo y vivienda, previa solicitud del ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

13. RJ 2003/431.

junto de proyectos, que marquen de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines de la obra proyectada, y que permita al Ayuntamiento u organismo autónomo competente, la formulación del dictamen sobre su adecuación al planeamiento”; y una segunda fase, en su caso, y excepcionalmente, determinada por la suspensión de las obras en curso de ejecución cuando se haya obviado el procedimiento legalmente previsto para su ejecución, del que debe destacarse, por su relevancia, la declaración de urgencia o excepcional interés público, en cuyo punto la Ley autonómica 3/2016 es continuadora de la doctrina jurisprudencial consolidada, de la que es fiel exponente la reciente sentencia del propio Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2014¹⁴, que considera “la concurrencia de razones de excepcional interés público en la aprobación, autorización y ejecución del proyecto de obras de construcción del nuevo acuartelamiento de la Guardia Civil de Legutiano, como consecuencia de daños estructurales provocados por atentado terrorista, siendo necesaria la actuación a consecuencia de un evento sorpresivo y excepcional”.

Constituye, por tanto, la principal novedad de esta regulación la competencia autonómica en los casos de obras públicas de interés general promovidas por el Estado, cuando exista una afectación de intereses autonómicos vinculados a sus propias competencias, hasta ahora residenciada en la Administración General del Estado; sin que por lo demás exista desviación alguna respecto de la legislación estatal reguladora de las obras de excepcional interés público y de la jurisprudencia de aplicación a las mismas.

3

Medidas contra el denominado “feísmo urbanístico”

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia se ha venido utilizando desde hace algunas décadas el término de “feísmo urbanístico”, para hacer referencia a determinadas soluciones constructivas, arquitectónicas y en general de antropización del entorno y del paisaje localizadas principalmente en entornos rurales (aunque no exclusivamente, pues también se observa el fenómeno en ámbitos netamente urbanos), y que se pueden caracterizar por alguna de las siguientes notas: ausencia de remate exterior de las edificaciones, diversidad de alturas en edificaciones alineadas, ausencia de alineación

14. RJ 2015/869.

en las edificaciones, mezclas incongruentes de materiales constructivos, usos simultáneos de elementos constructivos no previstos en el correspondiente planeamiento general, etc.

Es también prolongado en el tiempo el intento de adoptar medidas contra esta errónea interpretación del urbanismo y de la ordenación del territorio, e intenso el debate, especialmente a partir de la promulgación de la LOUGA en el año 2002, acerca de las causas del fallido resultado en la corrección paulatina del fenómeno descrito.

En esta senda, la LSG intensifica las medidas contra el feísmo urbanístico a través de tres ejes fundamentales, cuyo estudio y determinación de su alcance corresponde a continuación: mediante la obligación de los propietarios de terminar las edificaciones; a través del dictado de órdenes de ejecución; y mediante la declaración de caducidad de las licencias.

3.1

Obligación de terminar las edificaciones

Con respecto a su antecedente art. 9 LOUGA, el art. 135 LSG, rubricado “Deberes de uso, conservación y rehabilitación”, contempla a priori una nueva obligación de los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones, al establecer que “el deber de edificar –o rehabilitar– incluye el deber de los propietarios de terminar las edificaciones para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia”.

Obligación reforzada en el art. 91 de la propia LSG, que en cuanto norma de aplicación directa determina que las construcciones deberán adaptarse al ambiente en el que estén situadas, y a tal efecto deberán “presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados”, si bien este deber dominical ya estaba miméticamente previsto en el art. 104 LOUGA, desde la modificación operada en la misma por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre.

Nótese en todo caso una divergencia sobre la que resultará necesario volver, puesto que mientras el primero de los preceptos citados (incardinado dentro de los deberes de uso, conservación y rehabilitación) obliga a “terminar las edificaciones”, el segundo de ellos (en el marco de la adaptación al ambiente y protección del paisaje) concreta tal exigencia de remate a “sus paramentos exteriores”.

Inicialmente esta obligación, aparentemente novedosa, se encuentra ínsita en la propia naturaleza de la licencia como acto reglado a través del cual la Administración verifica la adecuación de lo proyectado al ordenamiento ur-

banístico vigente; de ahí que, como afirma Fernández Carballal, también está “en la naturaleza de la licencia el que sea sometida a un plazo de caducidad, como institución al servicio de la eficacia del planeamiento”¹⁵. Por ello, tanto el derogado art. 197 LOUGA como el vigente art. 145 LSG establecen que en el acto de otorgamiento de la licencia se determinarán los plazos de caducidad por causa de demora en la iniciación y finalización de las obras, y en defecto de previsión, estos no podrán exceder de seis meses para el inicio y de tres años para la conclusión, desde la fecha del otorgamiento de la licencia, sin que tampoco puedan interrumpirse las obras por plazo superior a otros seis meses.

Sin perjuicio de la problemática que en su operatividad presenta el instituto de la caducidad, y que a continuación será objeto de estudio, es lo cierto que, desde esta perspectiva, nada nuevo añade la previsión del art. 135 de la nueva Ley del Suelo de Galicia en cuanto al deber de los propietarios de terminar las edificaciones para las cuales obtuvieron la preceptiva licencia, de tal modo que sin esta obligación expresa, tanto ahora como antes vigente la LOUGA, la Administración municipal no solo podía sino que debía iniciar de oficio el expediente de declaración de caducidad por incumplimiento de plazos, toda vez que la obra sin terminar no se ajusta a la licencia concedida, y por tal motivo no puede obtener tampoco la licencia de primera ocupación, como reiteradamente ha dicho la jurisprudencia, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2002, al afirmar que “la cuestión que en el recurso se plantea es la de si la licencia de primera ocupación, cumple estrictamente las finalidades previstas en el artículo 21.2 d) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, o, por el contrario, con ocasión de su otorgamiento es posible comprobar si la obra se ha ejecutado de acuerdo con la licencia de obras otorgada. Sobre estos aspectos se ha pronunciado de modo reiterado esta Sala en sentencias de las que son ejemplo las dictadas el 3 de abril de 2000 y el 2 de octubre de 1999, y las que en ella se citan, lo que constituye un cuerpo doctrinal que reconoce la posibilidad de que con ocasión de la licencia de primera utilización pueda comprobarse si las obras efectuadas se ajustan a la licencia de obras concedida. Es evidente que, al no ajustarse el edificio a la licencia de obras otorgada, la licencia de primera utilización no debió ser concedida”¹⁶.

Además de este relevante efecto, la novedad sustancial del deber de terminar las edificaciones está anudada a la obligación, prevista en el art. 136 LSG, de que los ayuntamientos dicten las correspondientes órdenes de eje-

15. Cfr: FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho Urbanístico de Galicia*, Thomson Civitas, Primera Edición, Madrid, 2003, pág. 261.

16. RJ 2002/4315.

cución para hacer cumplir tal deber del propietario, en los términos que seguidamente se estudiarán, lo que contrasta con la hasta ahora vigente previsión del art. 199 LOUGA, que contemplaba este supuesto con carácter potestativo.

3.2 Órdenes de ejecución

Así pues, la primera consecuencia derivada del incumplimiento del propietario del deber de terminar la edificación, para la cual ha obtenido la correspondiente licencia, viene determinada por la obligación de la Administración municipal de dictar una orden de ejecución que obligue a dar debido cumplimiento al citado deber, contemplada en el art. 136.1 LSG en los siguientes términos:

Los ayuntamientos, de oficio o a instancia de cualquier interesado, mediante el correspondiente expediente y previa audiencia de los interesados, dictarán órdenes de ejecución que obliguen a los propietarios de bienes inmuebles a:

- a) *Realizar las actuaciones necesarias para dar debido cumplimiento a los deberes señalados en el artículo anterior –entre los cuales se encuentra, cabe recordar, el de terminar las edificaciones para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia–.*
- b) *Realizar las actuaciones necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno, según lo establecido en el artículo 91 de la presente Ley.*

Al menos tres son las notas características de estas órdenes de ejecución: en primer lugar, su carácter preceptivo en caso de incumplimiento del propietario de su deber de terminar la edificación, frente al carácter potestativo previsto en su antecesor art. 199.3 LOUGA (los ayuntamientos también “podrán ordenar las obras necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno, con arreglo a lo establecido en el artículo 104 de la presente Ley, tales como acabado, conservación, renovación o reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública, [...]”). A esta naturaleza facultativa ya se había referido el Tribunal Supremo, con ocasión del enjuiciamiento del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 1992, en su sentencia de 30 de diciembre de 1989¹⁷, al afirmar que, “en el ámbito

17. RJ 1989/9236.

urbanístico, la Administración está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados no solo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de estos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones”.

En segundo término, la obligación municipal de dictar estas órdenes de ejecución alcanza no solamente al incumplimiento dominical de terminar las construcciones autorizadas por licencia, en todos sus aspectos y elementos constructivos, sino también y específicamente al deber de que las mismas presenten todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, a fin de lograr su adaptación al ambiente en el que estén situadas, de acuerdo con el art. 91 LSG y bajo la sistemática de las normas de aplicación directa.

Y por último, en cuanto al contenido de la orden de ejecución, también la LSG experimenta una sustancial variación con respecto a la LOUGA, al establecer en su art. 136.2 que “las órdenes de ejecución habrán de contener la determinación concreta de las obras a realizar conforme a las condiciones establecidas en la presente Ley o en el planeamiento urbanístico”, sin la posibilidad, prevista en el derogado art. 199.2 LOUGA, de que el ayuntamiento, cuando la entidad de las obras cuya ejecución se ordena lo requiera, exija al obligado la solicitud de licencia acompañada del proyecto técnico correspondiente. De este modo, la orden de ejecución constituye un título de intervención urbanística habilitante y excluyente en todo caso de la correspondiente licencia, de forma tal que, cuando la entidad de las obras lo requiera, dicha orden habrá de contener las determinaciones propias de un proyecto técnico. Sin duda alguna, se acomoda la Ley del Suelo de Galicia a una jurisprudencia consolidada de la que son exponentes, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1989¹⁸, que afirma que, “[...] sin que desconozcamos las facultades de la autoridad municipal para imponer la realización de obras que garanticen la seguridad, salubridad y ornato público de los edificios, este Alto Tribunal reiteradamente viene exigiendo para casos semejantes que se especifique y detalle cuáles sean en cada ocasión las obras precisas para conseguir la finalidad propuesta, porque mal puede cumplirse adecuadamente una orden de cualquier Autoridad, por legítima que sea, sin que se haya dado a conocer al destinatario de la misma obligado a ello qué es lo que ha de hacer y en qué forma ha de hacerlo, porque de ello depende que lo ordenado sea oportunamente obedecido o, contrariamente, se pueda tener por incumplido [...]”; así como la sentencia del propio Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2002¹⁹, que establece unas exclusiones en función de la entidad de las obras a

18. RJ 1989/6187.

19. RJ 2002/8740.

acometer, considerando que, “si bien es cierto que este Tribunal ha declarado que las órdenes de ejecución han de precisar suficientemente las obras que se ordenan, no siendo válidos los mandatos genéricos e indefinidos, sin embargo ello será así cuando la naturaleza y clase de las obras exija esa precisión, no cuando la simplicidad de las anomalías no la haga necesaria; y esto es lo que ocurre en el caso de autos, en que lo sucedido es que un muro de contención entre unos edificios ha sufrido una flexión, cuya corrección ha de realizarse. Como se ve, la obra a realizar no exige más precisión. Lo que no indica la orden es la forma en que las obras han de realizarse, pero la indicación del método operativo no tiene por qué acompañar a la orden de ejecución”.

3.3

Declaración de caducidad de las licencias

En idénticos términos al art. 197 LOUGA, la LSG dispone en los puntos 1.º y 2.º de su art. 145:

1. En el acto de otorgamiento de la licencia de edificación se determinarán los plazos de caducidad por causa de demora en la iniciación y finalización de las obras, así como por causa de interrupción de las mismas. En su defecto, el plazo de iniciación no podrá exceder de seis meses y el de terminación de tres años, desde la fecha de su otorgamiento, no pudiendo interrumpirse las obras por tiempo superior a seis meses.

2. Los municipios podrán conceder prórroga de los referidos plazos de la licencia, previa solicitud expresa, siempre que la licencia fuese conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga. Cada prórroga que se solicite no podrá ser por plazo superior al inicialmente acordado.

Y la novedad, con respecto a su antecedente legislativo, y precisamente como medida contra la realidad del feísmo urbanístico, aparece en su punto 3.º, al disponer:

En el supuesto de edificaciones iniciadas, la concesión de la prórroga estará condicionada a la que la edificación sea acabada exteriormente.

Sin embargo, y más allá de que el instituto jurídico de la caducidad no puede operar de modo automático²⁰, sino previa instrucción del correspon-

20. Pese a las primeras –y dilatadas en el tiempo– previsiones del art. 197.3 LOUGA, que disponía expresamente: “La caducidad será declarada por la Administración municipal previo procedimiento con audiencia del interesado. No obstante, transcurridos tres años desde el otorgamiento de la licencia sin que se hubiesen iniciado las obras se entenderá caducada automáticamente por ministerio de la ley y no podrán iniciarse las obras sin obtener nueva

diente expediente con audiencia del interesado, tal y como recoge el punto 4.º de este art. 145 y ha consagrado una jurisprudencia constante²¹, es lo cierto que, además de este aspecto adjetivo, desde un punto de vista sustantivo la doctrina legal del Tribunal Supremo ha exigido la concurrencia de otros dos requisitos para la válida operatividad de la caducidad de las licencias urbanísticas: en primer lugar, y obviamente, la declaración formal de dicha caducidad por parte de la Administración municipal, al objeto de que el titular de la licencia pueda impugnar esa decisión administrativa²², y en segundo lugar, la inequívoca voluntad del titular de abandonar su proyecto²³.

Por tanto, las loables previsiones de la nueva LSG en orden a combatir el feísmo urbanístico mediante la improrrogabilidad de las licencias en caso de falta de remate exterior de las edificaciones, y su condicionamiento al cumplimiento de este deber, pueden encontrar el freno de los tribunales de justicia cuando en el expediente no quede suficientemente acreditada la inequívoca voluntad del titular de abandonar la obra, de acuerdo con la jurisprudencia imperante y consolidada en la materia, y por ello, quizás resulte más alcanzable este fin perseguido mediante el dictado de las preceptivas órdenes de ejecución, en los términos estudiados, dejando al margen la prórroga del título habilitante urbanístico. Máxime cuando esta técnica de intervención permite expresamente su ejecución forzosa en el art. 136 LSG, mediante la imposi-

licencia ajustada a la ordenación urbanística en vigor”; y que se mantuvo vigente hasta la modificación llevada a cabo por virtud de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, que suprimió esa caducidad *ex lege* de las licencias urbanísticas.

21. Por todas, puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1988 (RJ 1988/7286), que afirma: “[...] cualquiera que fuese lo que, dentro del citado plazo, había de efectuar el titular de la licencia, dicho plazo es susceptible de ampliación o prórroga con tal de que esta se inste antes de que aquel haya vencido o, incluso, con anterioridad a que, habiendo fenecido, recaiga una resolución expresa de la autoridad municipal declarativa de que la licencia ha caducado, porque hay que recordar, con la Sentencia de 16 de junio de 1977, que ‘no quiere decirse que el plazo asignado en cada supuesto tenga que operar drásticamente, como plazo de rigurosa caducidad, sacrificando a su automatismo los intereses reales en juego’, de tal manera que, constando de las actuaciones que, con anterioridad a la producción de los acuerdos recurridos, fue solicitada una ampliación de aquel, es claro que, sin haberse proveído a propósito de esta solicitud, legalmente la actuación administrativa no podía ser la de suspender unas obras que se habían comenzado dentro de plazo y aún estaban en curso de ejecución, con la única justificación de que carecían de licencia por haber esta caducado, pues la caducidad en esta materia carece de la cualidad de aplicación automática por el transcurso del tiempo, al requerir, contrariamente, una declaración formal recaída en el específico expediente que se siga con plena intervención del interesado [...]”.

22. *Vid.* sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1977 (RJ 1978/361), 5 de octubre de 1982 (RJ 1982/6334), 12 de julio de 1983, 12 de noviembre y 21 de diciembre de 1984 (RJ 1984/5770), 4 de septiembre de 1985, 22 de enero, 1 de abril y 24 de junio de 1986 (RJ 1986/887, RJ 1986/4210 y RJ 1986/3823), y 27 de mayo de 1988.

23. *Vid.* sentencias del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1988 (*ut supra cit.*) y de 16 de junio de 1977 (RJ 1977/3370).

ción de multas coercitivas de 1000 a 10 000 euros reiterables trimestralmente (punto 4.º), o a través de la ejecución subsidiaria a costa del obligado (punto 5.º), sin que de ello pueda deducirse una naturaleza sancionadora de las medidas, tal y como ha dicho el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su sentencia de 16 de junio de 2005²⁴, al afirmar que, “en lo que se refiere al importe de la multa coercitiva, resulta improcedente hablar de sanción, de potestad sancionadora y de hechos imputados, pues la multa coercitiva no es una sanción sino un medio de ejecución forzosa de las resoluciones administrativas, que trata de vencer la resistencia del ejecutado a llevar a cabo, en un caso como el presente, la restauración de la legalidad urbanística; y como está de sobra acreditada la falta de voluntad del actor para reponer las cosas al estado en que se encontraban antes de que se realizasen las obras ilegales, la cuantía de la multa resulta adecuada”.

4

Particulares supuestos de intervención

Contempla la Ley 2/2016 una serie de supuestos que, aun presentando concomitancias con el ámbito del derecho privado (división y segregación de fincas en suelo rústico), o incluso con la actividad de planeamiento urbanístico (edificaciones fuera de ordenación), exigen también un tratamiento desde el punto de vista de la estricta intervención urbanística, y a los que sin duda hay que añadir, como especial supuesto de intervención administrativa municipal en el ámbito urbanístico, los usos y obras provisionales; y ello no solamente por las razones apuntadas, sino también por las sustanciales variaciones que la nueva legislación de Galicia incorpora en los dos primeros de estos ámbitos, y que obligan sin género de dudas a realizar una interpretación de la misma acorde con los antecedentes históricos y legislativos, siguiendo las pautas del art. 3.1 del Código Civil.

4.1

División y segregación de fincas en suelo rústico

Tomando como primera referencia la LOUGA de 2002, esta disponía en su controvertido art. 206.1:

24. RJ 2005\276993.

En el suelo rústico no podrán realizarse ni autorizarse parcelaciones, divisiones o segregaciones, excepto aquellas que se deriven de la ejecución, conservación o servicio de infraestructuras públicas, de la realización de actividades extractivas o energéticas, de la ejecución del planeamiento urbanístico o tengan por objeto una racionalización agropecuaria o forestal.

En todo caso se respetará la superficie mínima e indivisible que determine la legislación agraria.

De tal forma que, en evitación de una excesiva fragmentación de la propiedad rústica en Galicia, se impedía por ley la división y segregación de parcelas, excepto en los supuestos tasados por la Ley, que en ningún caso abarcaban los ámbitos del derecho privado –significativamente en materia hereditaria– de los particulares. La contestación social originada por esta restricción *ex lege* dio lugar a la modificación de este precepto por virtud de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, que en lo que ahora interesa a nuestro estudio añadió a la redacción originaria:

Sin embargo, podrá autorizarse la división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herencias, siempre que se haga constar el compromiso expreso de no edificar los lotes resultantes y que la superficie de cada lote tenga una extensión mínima de 15 000 metros cuadrados. Esta condición de inedificabilidad de los terrenos debe hacerse constar expresamente en el registro de la propiedad y en todos los actos de transmisión de la propiedad.

A partir de esta modificación legislativa se establecían por lo tanto dos regímenes para la división y segregación de fincas en suelo rústico: el general previsto ya inicialmente en la LOUGA de 2002 por razones de conservación de infraestructuras públicas, extractivas, energéticas, racionalización agropecuaria o forestal..., que exigía respetar la unidad mínima de cultivo establecida en la legislación agraria, determinada para Galicia por el Decreto 330/1999, de 9 de diciembre, que fijaba esta para los diferentes términos municipales, en función de terrenos de secano o regadío, en un rango entre las 0,20 y las 0,40 hectáreas; y un régimen particular por razón de partición de herencias, que exigía que los lotes resultantes tuvieran al menos una superficie de 15 000 metros cuadrados, además del compromiso expreso de los propietarios de no edificarlos.

Esta injustificada diferencia de regímenes se vio solventada posteriormente por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la LOUGA, que redactó este apartado con la siguiente literalidad:

Sin embargo, podrá autorizarse la división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herencias, siempre que se haga constar

el compromiso expreso de no edificar los lotes resultantes y no afecte a suelos de especial protección agropecuaria. [...]

De tal forma que la única limitación para la división de fincas rústicas por razón de partición de herencias venía determinada por la no afectación a suelos rústicos de especial protección agropecuaria, fundamento más que justificado para evitar, en este caso con acierto, una inadecuada fragmentación de las explotaciones agrícolas, en un territorio ya de por sí dominado por el minifundismo.

La nueva LSG supone en esta materia una restricción semejante a la instaurada por la LOUGA, si bien intensificada, al establecer en su art. 149:

En el suelo rústico no podrán realizarse segregaciones, salvo en el supuesto de ejecución de infraestructuras y dotaciones y en el caso de parcelas vinculadas a instalaciones o explotaciones que hubieran sido declaradas de utilidad pública y beneficiarias de expedientes de expropiación.

No obstante, se permiten segregaciones con la finalidad de reorganizar la propiedad, siempre y cuando no resulte un mayor número de parcelas respecto de las originariamente existentes.

No cabe por tanto la división de fincas rústicas derivada de particiones hereditarias, de forma tal que, de constituir el caudal relicto terrenos de esta naturaleza, o bien deben ser adjudicados a uno de los coherederos, o bien, de ejercitarse la acción de división de la cosa común al amparo del art. 400 y siguientes del Código Civil, debe procederse a su enajenación, sin perjuicio del retracto de coherederos. En todo caso, resulta más que dudoso que esta restrictiva regulación logre el equilibrio entre los intereses públicos y privados a que debe tender el derecho administrativo en su tutela de interés general, pero de lo que no cabe duda es de que, desde el punto de vista procedimental, esta relación derecho civil/derecho administrativo ha sido consagrada por la jurisdicción ordinaria en la reciente sentencia 4/2013, de 11 de enero, de la Audiencia Provincial de A Coruña²⁵, considerando que: “Ningún problema existe con respecto a la entrega de todos los bienes legados, salvo en relación con la parte adjudicada de la finca [...], en tanto en cuanto su adjudicación exige la previa segregación de la finca matriz, para lo que se requiere la correspondiente licencia municipal, según resulta del art. 206.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, según el cual los actos de segregación o de división de la propiedad que pudieran permitirse por aplicación de lo

25. JUR 2013\45409.

dispuesto en los números anteriores estarán sujetos en todo caso a licencia municipal. Para la tramitación y obtención de la misma, habrá de solicitarse con la documentación escrita y gráfica necesaria para la identificación precisa del acto que se instó. Y, por su parte, el art. 207.4 norma que los notarios y registradores de la propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escritura de división de terrenos que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia municipal, que deberá testimoniarse en el documento”.

4.2

Edificaciones fuera de ordenación

Tradicionalmente, la legislación urbanística gallega ha considerado en situación de fuera de ordenación los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, y que resultaren disconformes con el mismo (art. 103.1 LOUGA), diferenciando dentro de esta situación, y por ministerio de la ley, el régimen de “fuera de ordenación absoluto”, en aquellos casos en que las edificaciones presenten una total incompatibilidad con las determinaciones del nuevo planeamiento, y el de “fuera de ordenación relativo”, cuando exista solamente una parcial incompatibilidad con el nuevo planeamiento (art. 103.2 y 3 LOUGA).

Asimismo, y *ope legis*, la LOUGA establecía dos consecuencias asociadas a estas situaciones: en primer lugar, mientras que en los edificios en situación de fuera de ordenación absoluto solamente se podrían autorizar obras de mera conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, en los sometidos al régimen de fuera de ordenación relativo se admitían también obras parciales de consolidación, así como las de mejora, reforma y, en casos justificados, ampliación de la superficie construida. A esta sutil diferenciación práctica da respuesta el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su reciente sentencia de 16 de enero de 2014²⁶, al considerar que “no puede estimarse la demanda porque ha de partirse de que la autorización se solicita para la reposición de una solera por la caída de un árbol, y es cierto que la vivienda tiene licencia municipal [...] sin que se acredite que engloba la construcción de una solera, por lo que las obras se llevaron a cabo al margen de lo autorizado en la licencia municipal; por ello, aunque pudiera considerarse que se trata de una obra menor y que no precisara de licencia, lo cierto es que

26. JUR 2014\40172.

se encuentra vinculada a la vivienda, y aunque a tenor de lo dispuesto en el artículo 103 LOUGA [...] en las edificaciones que queden en situación de fuera de ordenación por total incompatibilidad con las determinaciones del nuevo planeamiento solo se podrán autorizar obras de mera conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, lo cierto es que en este caso [...] se pretende reconstruir lo que se hizo sin licencia”.

La segunda consecuencia práctica derivada de la situación de fuera de ordenación de los edificios, venía determinada por la obligación del ayuntamiento respectivo de comunicar al Registro de la Propiedad, a efectos de su constancia, las limitaciones y condiciones especiales en la concesión de licencias en estas edificaciones (art. 103.4 LOUGA), sin distinción entre el régimen absoluto y el relativo, y que sin duda implicaban una afectación a la esfera patrimonial de los respectivos titulares, de forma especial en lo referente al tráfico inmobiliario.

La Ley 2/2016 da un giro radical a esta regulación, al disponer que únicamente estarán en situación de fuera de ordenación aquellos edificios, construcciones e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resulten incompatibles con sus determinaciones por estar afectados por viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos (art. 90.1 LSG); es decir, el régimen de fuera de ordenación absoluto anterior, con la laxitud de que era objeto de regulación, desaparece, y queda circunscrito a los supuestos tasados que se enumeran, pudiendo en estos casos realizarse en tales edificaciones y construcciones las obras de conservación, y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente.

En los demás supuestos, coincidentes con el resto de los fuera de ordenación absoluto, y con los hasta ahora denominados fuera de ordenación relativo, será el planeamiento urbanístico quien establezca su régimen jurídico, sin que su situación sea ya la de fuera de ordenación. Al efecto establece el art. 90.2 LSG:

El planeamiento urbanístico determinará el régimen a que hayan de someterse las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a su aprobación definitiva que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, pero que no estén incurso en la situación de fuera de ordenación, con arreglo a lo señalado en el apartado anterior, pudiendo realizarse, como mínimo, las obras señaladas en el apartado anterior.

Por lo tanto, solo a través del Plan General de Ordenación Municipal se podrá establecer el régimen jurídico de estas edificaciones, que nunca podrá ser más restrictivo que el previsto para las situaciones de fuera de ordenación. La ausencia de previsiones en el planeamiento dejará estos edificios en una

situación ordinaria desde el punto de vista de intervención urbanística, sin que opere por tanto *ope legis* la situación de fuera de ordenación relativo.

Item más desaparece de la Ley urbanística la obligación municipal de comunicar al Registro de la Propiedad esta situación, si bien no debe olvidarse que el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria, sigue disponiendo en su vigente art. 76 que la concesión de las licencias para los 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, a solicitud del titular registral, o con su audiencia a requerimiento de la Administración actuante. Obviamente, de aplicación a los supuestos *clausus* del art. 90.1 LSG, y por lo tanto sin una afectación patrimonial privada hasta ahora injustificadamente existente.

4.3

Usos y obras provisionales

En materia de usos y obras provisionales la LSG no introduce en su art. 89 variaciones con respecto a su antecesora, de tal forma que, sin perjuicio de la obligatoriedad de los planes generales, podrán autorizarse estos usos y obras –las mínimas para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables–, en suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectos a sistemas generales, en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, sin que en ningún caso se admitan como provisionales los usos residenciales o industriales. Además, deberán cesar y derribarse las obras cuando lo acuerde el ayuntamiento, sin derecho a indemnización.

Como acertadamente afirma Fernández Carbballal, estas previsiones constituyen “la más clara manifestación del principio de proporcionalidad en el ámbito urbanístico [...], consistente en cohonestar la normal lentitud de ejecución de un plan y el ejercicio de aquellas actividades que aun siendo contrarias al planeamiento, permitan al propietario del suelo obtener un beneficio, hasta que su continuidad se haga incompatible con la obra urbanizadora”²⁷; ahora bien, no se puede afirmar que este tipo de licencias provisionales haya estado exento de controversias, al tiempo que resulta necesario recordar que la jurisprudencia ha recalcado su carácter excepcional y por tanto su interpretación restrictiva, como resulta de la doctrina fijada por

27. Cfr: FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., “El régimen jurídico de las licencias”, *op. cit.*, pág. 428.

el Tribunal Supremo en sentencia de 23 de diciembre de 1999²⁸, que establece sus tres características esenciales:

- Constituyen una excepción al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones, lo cual comporta que en su concesión y otorgamiento ha de seguirse un criterio restrictivo a fin de no convertir lo que es y debe ser excepcional en la regla general.
- La edificación o el uso no debe causar daños actuales y no debe dificultar el planeamiento proyectado, pues la razón de ser de esta excepcionalidad, que da lugar a una autorización temporal, se justifica en el principio de proporcionalidad y de menor intervención en la actividad de los particulares.
- Los usos y obras han de ser “provisionales” y “no deben dificultar la ejecución material del planeamiento”.

A esta relación entre la “provisionalidad” y la “excepcionalidad” necesariamente concurrentes para el otorgamiento de este tipo de licencias, se ha referido el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 7 de noviembre de 2000²⁹, acotando la discrecionalidad administrativa, cuando afirma que “son conceptos jurídicos que han de ser determinados; la provisionalidad no debe referirse a las características constructivas más o menos permanentes de la edificación o instalación, pues aunque la palabra provisional también tenga la acepción relativa al objeto [...] es lo fundamental para que unas obras o usos puedan ser considerados como provisionales y que por ello puedan ser como tales licenciados, que no hayan de dificultar la ejecución del planeamiento, que no conste prohibición expresa de tal utilización provisional del suelo por la legislación urbanística o sectorial o por el planeamiento, y su precariedad, de modo que cuando deban demolerse o cesar el titular no tiene derecho a indemnización, pues si se entendiese que la prohibición por el planeamiento consiste en la derivada del cambio de clasificación o de calificación previsto precisamente por ese planeamiento y determinante de la situación de fuera de ordenación, ninguna obra o uso provisional estaría permitido y no tendría sentido la posibilidad, excepcional, contemplada en dicha norma”.

En cuanto al cese de este tipo de obras o usos, previsto taxativamente en el referido art. 89 LSG, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha dicho que “el carácter provisional de la licencia concedida permite que pueda dejarse sin efecto por la exclusiva voluntad de la Administración concedente, pues no estamos ante auténticas y definitivas licencias, sino ante un permiso

28. RJ 1999\9637.

29. RJCA 2000\2376.

de carácter excepcional y limitado en cuanto a su duración, de cuyas características era conceder el interesado”³⁰.

5

Disciplina urbanística

Siguiendo a Rivera Frade, puede entenderse la disciplina urbanística “como el conjunto de normas jurídicas que regulan y ordenan la actuación de la Administración Pública y de los particulares ante infracciones de la legalidad urbanística”³¹, comprendiendo tres potestades esenciales: la de inspección, la de restauración de la legalidad y la sancionadora.

De acuerdo con la sistemática del Capítulo III –Título VI– de la LSG, corresponde el estudio de estas potestades administrativas, acotando su tratamiento a las principales novedades que esta Ley 2/2016 introduce con respecto a sus antecesoras, así como a aquellos ámbitos que, sin ser objeto de especiales modificaciones legales, han resultado de alguna manera controvertidos en su aplicación práctica.

Con todo, conviene tener presente como telón de fondo la reflexión que tiempo atrás hacía Tomás Ramón Fernández, al considerar que “el tema que nos ocupa no es un puro problema de técnica jurídica, sino más bien, de moral colectiva y de solidez de las estructuras administrativas, cuyo reforzamiento es imprescindible para que las técnicas jurídicas puedan alcanzar la deseable eficacia”³².

5.1

Inspección urbanística

De acuerdo con el art. 151.1 LSG, la inspección urbanística es la actividad que los órganos administrativos competentes en materia de edificación y uso del suelo deben realizar con la finalidad de comprobar que una y otro se ajustan al ordenamiento urbanístico.

30. *Vid.* sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de febrero de 2003, JUR 2003\193372.

31. *Cfr.* RIVERA FRADE, M. D., “La disciplina urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia”, en MEILÁN GIL, J. L. (dir.), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, *op. cit.*, pág. 745.

32. *Cfr.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella-El Consultor, 9.ª edición, Madrid, 1992, pág. 238.

Las Administraciones con competencias en la materia son: la Administración autonómica por un lado, que las ejerce a través de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU), ente público de naturaleza consorcial que no solamente actúa las competencias propias de la Xunta de Galicia, sino también las de aquellos ayuntamientos que voluntariamente se adhieran a la misma y por tanto le deleguen sus competencias; y, por otro lado, las Administraciones municipales, que las ejercerán a través de los órganos y unidades administrativas que cada una de ellas establezca en función de su potestad de autoorganización.

La determinación de los órganos que ejercerán estas potestades de inspección adquiere la mayor relevancia en la materia, pues, como recuerda el art. 151.2 LSG, el personal funcionario adscrito a la inspección y vigilancia urbanística, en el ejercicio de sus funciones, tendrá la consideración de agente de la autoridad; añadiendo el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia³³ (RDUG) que este personal, en sus actuaciones, y previa acreditación oficial de su condición, tendrá libre acceso a los edificios o locales donde se realicen las obras o usos que se pretenden inspeccionar y que no constituyan domicilio particular (art. 111.3); y además, las actas de inspección que levanten tendrán valor probatorio de los hechos que se reflejen en las mismas y que fueran comprobados personalmente, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos puedan aportar los propios administrados (art. 112.1).

La Comunidad Autónoma ha resuelto correctamente la concreta atribución de competencias, atribuyéndoselas *ex lege* a la APLU, e integrando dentro de la misma al personal de la Escala de Inspección Urbanística. Sin embargo, la práctica permite constatar que las Administraciones municipales presentan un panorama divergente. Algunos ayuntamientos, especialmente los de menor capacidad organizativa, han venido atribuyendo *de facto* estas potestades de inspección a los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local, en base a la genérica atribución competencial que a los mismos hace el art. 53.1.d) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de policía administrativa relativa a ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales; sin embargo, ello no da cumplida solución a las previsiones de la Ley y el Reglamento urbanístico, como lo corrobora el art. 111.4 RDUG, al considerar que las fuerzas y cuerpos de seguridad de las diferentes Administraciones Públicas, incluida “la policía

33. Aprobado por Decreto 28/1999, de 21 de enero.

municipal”, están obligados a prestar el suficiente auxilio administrativo en las funciones de inspección y vigilancia.

A la vista de ello, deben ser las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, de forma genérica, o bien los órganos municipales competentes, con carácter específico, quienes atribuyan las funciones de inspección y vigilancia urbanística al personal municipal correspondiente, para que este pueda ejercer plenamente las potestades que prevén tanto la LSG como el RDUG, permitiendo de este modo que tanto su actividad como las actas levantadas desplieguen la eficacia presuntiva *iuris tantum* querida por la normativa vigente.

De entre las funciones atribuidas al personal de vigilancia urbanística, sin duda alguna la más delicada consiste en el libre acceso a locales y edificios a inspeccionar, ya que encuentra el límite de que los mismos no constituyan domicilio particular, pues la inviolabilidad del mismo está protegida, en cuanto derecho fundamental que es, por el art. 18.2 de la Constitución Española, de tal forma que ninguna entrada puede realizarse en el mismo sin el consentimiento del titular o, en su defecto, sin la pertinente autorización judicial. Por ello, recuerdan González Pérez y González Navarro que uno de los principios esenciales que han de presidir cualquier entrada en domicilio es el de proporcionalidad, al que ha de ajustarse con el máximo rigor³⁴, como ha dicho el Tribunal Constitucional en sentencia de 23 de febrero de 1995, al considerar que “el principio de proporcionalidad [...] exige una relación ponderada de los medios empleados con el fin perseguido, para evitar el sacrificio innecesario o excesivo de los derechos fundamentales [...]; ha sido configurado también jurisprudencialmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [...] y según esta jurisprudencia han de limitarse el periodo de duración y el tiempo de la entrada, así como el número de personas que puedan acceder al domicilio”³⁵.

34. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), Cuarta Edición, 2007, Tomo II, pág. 2378.

35. RTC 1995\50, cit., por GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO en *op. cit. ut supra*.

5.2

Protección de la legalidad urbanística

En materia de protección y restauración de la legalidad urbanística, tres aspectos merecen ser destacados: el primero de ellos, de mera sistemática normativa, y digno de una favorable acogida, hace referencia a la inclusión en un solo precepto (art. 152 LSG), a los efectos de incoación del expediente de reposición de la legalidad urbanística, de los “actos de uso del suelo o el subsuelo sin el título habilitante exigido en cada caso, o sin ajustarse a las condiciones establecidas en él”; supuesto omnicomprendivo de obras *stricto sensu* y de actividades, frente a la regulación anterior que comprendía, por un lado, las “obras sin licencia, sin comunicación previa o sin orden de ejecución” que se encontrasen en curso (art. 209 LOUGA), y por otro lado, y sin mayor precisión, aquellos “actos distintos de los anteriores y que precisasen de licencia o comunicación previa” (art. 211 LOUGA).

En segundo lugar, y en lo referente a la delimitación de las competencias municipales y autonómicas en la materia, corresponde señalar el reforzamiento de la autonomía local en este ámbito, al que alude como inspirador de la misma la propia Exposición de Motivos de la LSG³⁶, y que señaladamente se plasma en la eliminación del mecanismo de subrogación de competencias de restauración de la legalidad urbanística, hasta ahora recogido en el art. 215 LOUGA, por virtud del cual, si la Comunidad Autónoma apreciase que los supuestos de ejecución de obras o usos del suelo constituyesen infracción urbanística grave o muy grave, lo pondría en conocimiento de la Administración municipal, a fin de que por esta se instruyesen el expediente de reposición de la legalidad urbanística, el expediente sancionador, y la suspensión inmediata de obras y usos; y de no adoptarse estas medidas en el plazo de un mes, la Administración autonómica se subrogaría en el ejercicio de estas competencias. Como afirma Rivera Frade, estos mecanismos de subrogación competencial, justificados en la naturaleza jurídica del urbanismo como función pública, “habían recibido el beneplácito del Tribunal Constitucional [...] cuando tratan de dar respuesta a un incumplimiento de obligaciones legales basados en la mera y simple inactividad municipal [...], tal como sucede en los contemplados en la Ley urbanística gallega

36. *Vid.* punto 2, párrafo primero: “Dentro de la búsqueda de la corresponsabilidad, se incardina otro de los principios básicos inspiradores de la Ley: el reconocimiento de la autonomía local. En este sentido, se dota a los municipios de mayor competencia en el terreno urbanístico, reservando para la Comunidad Autónoma las competencias referidas al control de legalidad y a la tutela de los intereses supramunicipales”.

–LOUGA–³⁷. En todo caso, la eliminación del mecanismo subrogatorio no obsta la aplicación del principio de cooperación interadministrativa, que con carácter general consagra el art. 4 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En tercer y último lugar, aunque la LSG ya no recoge expresamente el ejercicio de la acción pública urbanística, no cabe duda de que, de acuerdo con la inveterada tradición legislativa y con la consolidada jurisprudencia al respecto, la misma resulta de aplicación en el ámbito territorial de Galicia por aplicación directa del art. 5.f) TRLSRU, en virtud del cual “todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística [...]”; y respecto de la cual, el Tribunal Supremo ha dicho “que tal acción se otorga por la ley sin condicionamiento de ninguna clase y, precisamente, por ser pública, no tiene que basarse en un interés personal, directo y legítimo, sino que basta que se invoque el interés general en el mantenimiento de la legalidad urbanística”³⁸.

5.3

Potestad sancionadora

De acuerdo con el principio de legalidad que rige el procedimiento sancionador³⁹, en este caso urbanístico, la LSG tipifica infracciones y sanciones, siguiendo el esquema tradicional de infracciones muy graves, graves y leves, e incorporando importantes novedades en materia de prescripción con respecto a la antecesora LOUGA, así como en cuanto a las reglas para determinar la cuantía de las sanciones.

Establecía al efecto el art. 218 LOUGA unos plazos de prescripción de quince años para las infracciones muy graves, seis años para las graves y dos años para las leves, a contar desde la finalización de las obras o de la actividad, mientras que la LSG establece el plazo de prescripción de quince años solamente para las infracciones muy graves tipificadas en el art. 158.2 punto a) (las acciones y omisiones que constituyan incumplimiento de las normas

37. Cfr. RIVERA FRADE, M. D., “La disciplina urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia”, *op. cit.*, pág. 766.

38. Sentencia de 23 de mayo de 1990, RJ 1990\4270.

39. *Vid.*, para un tratamiento completo de la materia, ROMA VALDÉS, A., “Disciplina urbanística. Infracciones administrativas y penales”, en MEILÁN GIL, J. L. (dir.), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, *op. cit.*, págs. 806-812.

relativas al uso y edificación que afecten a terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos, viarios o en la zona de protección de las vías de circulación), y para el resto de las tipificadas como muy graves y para las graves el plazo de prescripción es de seis años, y de dos años para las leves (art. 159.1).

Por lo que respecta a la determinación del *dies a quo* para el cómputo de los plazos de prescripción, respecto del cual dice la Ley que operará “a contar desde la finalización de las obras o de la actividad”, recuerdan González Mariñas y Álvarez Barbeito que “fijar con exactitud cuándo ha finalizado la obra o la actividad puede no resultar tan sencillo, sobre todo cuando las actividades realizadas rara vez operan en un único y preciso desarrollo temporal, de ahí que en multitud de ocasiones la determinación de ese concreto momento constituya una cuestión de prueba”⁴⁰, y en este sentido, ha dicho el Tribunal Supremo de forma reiterada que “en todo supuesto de infracción urbanística, la respuesta de la Administración ofrece dos vertientes perfectamente definidas y separadas; por un lado, la infracción debe dar lugar al correspondiente procedimiento sancionador, pero por otro lado, también es procedente y de modo muy principal, la adopción de las correspondientes medidas de restablecimiento del orden urbanístico perturbado [...]; y es pues aquí plenamente aplicable la tesis mantenida de modo constante y uniforme por esta Sala de que el plazo de prescripción [...] empieza a correr 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 art. 1214 del Código Civil, y así será de destacar que la carga de la prueba en el presente 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 a quo*”⁴¹.

Por lo que respecta a las sanciones, en aras al principio de seguridad jurídica que debe presidir todo ordenamiento jurídico, la LSG establece *ex novo* un plazo de prescripción de las sanciones, que fija en su art. 159.2 en cinco años para las impuestas por faltas muy graves, tres años para las impuestas por faltas graves, y dos años para las derivadas de faltas leves, contados a partir del día siguiente al de adquisición de firmeza en vía administrativa.

Las reglas para la determinación de la cuantía de las sanciones, previstas en el art. 161 LSG, contienen dos determinaciones novedosas merecedoras

40. Cfr. GONZÁLEZ MARIÑAS, P. y ÁLVAREZ BARBEITO, J., “Disciplina urbanística en Galicia”, *Revista Xurídica Galega-Monografías*, págs. 342-343.

41. Sentencia de 23 de julio de 1996, RJ 1996/6205.

de atención: por un lado, cuando el responsable de la infracción reponga por sí mismo la realidad física alterada antes de la resolución del procedimiento sancionador, tendrá derecho a una reducción del 90 % de la multa que haya de imponerse, frente al 80 % que preveía la LOUGA; y por otro lado se introduce, a semejanza de otros ámbitos sectoriales (v. gr. tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial), una reducción del 50 % de la cuantía de las sanciones, si las mismas son abonadas en periodo voluntario y, en ese mismo plazo, el infractor muestra por escrito la conformidad y renuncia expresamente al ejercicio de toda acción de impugnación.

Por último, y en cuanto a los ámbitos competenciales autonómicos y locales en materia sancionadora, de acuerdo con el art. 163 LSG, corresponde a la Administración autonómica, pero no ya al Consello de la Xunta, sino al Consejo Ejecutivo de la APLU, la imposición de sanciones por infracciones muy graves, a partir de 300 000 euros; también a la Administración autonómica, pero no al conselleiro competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, sino al director de la APLU, la imposición de sanciones por infracciones graves cometidas en suelo rústico sin el preceptivo título habilitante o sin la autorización autonómica cuando esta sea exigible, o incumpliendo sus condiciones, así como por infracciones muy graves hasta 300 000 euros; y a la Administración municipal, en concreto al titular de la alcaldía, los demás supuestos sancionadores por infracciones graves, así como las sanciones por infracciones leves, sin perjuicio de las posibilidades de delegación de competencias en otros órganos municipales, tanto en los municipios de régimen común como en los de gran población, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, y con la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.