

TEMA 7.- LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE URBANISMO.

7.1.- Delimitación Competencial y Normativa Aplicable.

7.2.- Las diferentes formas de intervención administrativa en materia de urbanismo:

7.2.1.- Las Licencias Urbanísticas.

7.2.2.- La Disciplina urbanística.

7.2.3.- El Régimen Sancionador.

7.1.- DELIMITACIÓN COMPETENCIAL.

7.1.1.- Delimitación Competencial.

La Constitución Española realiza un reparto de competencias de la siguiente manera:

. **Artículo 149:** competencias exclusivas del Estado.

. **Artículo 148:** competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía.

Respecto del “urbanismo” es una materia que no aparece en el listado de competencias exclusivas del Estado, por lo tanto es una competencia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas, estando reconocida en el siguiente artículo:

. **148.1.3: “Competencias en urbanismo, vivienda y ordenación del territorio”.**

El estado en esta materia podemos decir que tiene competencias sobre aspectos que giran alrededor del urbanismo o que inciden en el urbanismo, como son el estatuto jurídico de los propietarios del suelo (definir sus derechos y deberes), en la materia de expropiación forzosa etc.

Finalmente, también debemos referirnos a la **Administración Local**, en concreto a los municipios, ya que en virtud de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, de conformidad a su artículo 25.2 ostentan las siguientes competencias en materia de urbanismo:

Artículo 25.2 a).- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

7.1.2.- Normativa Aplicable:

. **Constitución Española.**

Artículo 45

“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Artículo 46

“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”.

. **Normativa urbanística estatal.**

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”.

. Normativa urbanística autonómica:

Decreto Legislativo 1/2021 de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

7.2.- LAS DIFERENTES FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE URBANISMO.

Son varios los instrumentos de los que dispone la Administración para intervenir en el ámbito urbanístico y garantizar la “legalidad urbanística”, esto es, la Administración lleva a cabo una **“actividad administrativa en garantía de la legalidad urbanística”** comprendiendo dicha actividad todas las actuaciones de las Administraciones Públicas tendentes a verificar y exigir el cumplimiento de las normas urbanísticas y el planeamiento urbanístico.

Las administraciones públicas desarrollan esta actividad de garantía de la legalidad urbanística a través de los siguientes medios:

- Mediante el sometimiento de ciertas actuaciones a la obtención de previa licencia o declaración responsable.
- Mediante la imposición de las sanciones.
- Mediante la restauración del orden urbanístico infringido.
- Mediante la imposición de órdenes de ejecución dirigidas a los particulares relativas al cumplimiento de sus deberes o al establecimiento de prohibiciones.

7.2.1.- Las Licencias Urbanísticas.

. Definición de licencia:

Podemos **definir las licencias** como actos administrativos por los que se permite al particular el ejercicio de una actividad o actuación, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico.

Es una forma de intervención de la administración en la esfera jurídica de los particulares que comporta el reconocimiento o denegación de derechos o facultades.

. Características de las licencias:

Se trata de **autorizaciones simples y reales**. El objeto de la autorización es controlar lo que se solicita, y no quien lo solicita.

Son **autorizaciones por operación o de funcionamiento**. En función del vínculo que se establece entre la Administración y el peticionario de la licencia que puede ser temporal o permanente. Por ejemplo respecto de las **autorizaciones por operación** destacamos la licencia de obras, donde el vínculo es temporal, ya que cuando finaliza la obra y se comprueba que se ha edificado correctamente, es decir, conforme proyecto técnico, se extingue el vínculo entre la Administración y

el peticionario de la licencia y **autorizaciones de funcionamiento**, teniendo como ejemplo la licencia de actividad, donde el vínculo es permanente ya que mientras se está desarrollando la actividad existe una relación de su titular con la Administración.

Se trata de **autorizaciones regladas**, es decir, a la hora de otorgarlas, la Administración efectúa un control de legalidad.

. La Reforma operada en el ámbito de las actuaciones urbanísticas:

El ámbito del urbanismo también se ha visto afectado por la **Directiva Comunitaria 123/2006/CE** que ha supuesto la implantación de las llamadas “declaraciones responsables y comunicaciones previas”.

Así pues anteriormente todos los actos de uso y transformación del suelo estaban sujetos a licencia y/o autorización y ello comportaba un “control previo” por parte de la Administración, es decir, la Administración comprobaba a través de un procedimiento administrativo que la actuación urbanística solicitada se ajustaba a la normativa urbanística. Ahora, con el nuevo régimen en determinadas actuaciones urbanísticas se han introducido las llamadas declaraciones responsables a las que se les dotan de efectos inmediatos desde el mismo momento de su presentación, sin perjuicio del “control posterior” que pueda llevar a cabo la Administración.

Así pues, el Decreto Legislativo 1/2021 de 18 de junio, del Consell, de aprobación del T. Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, **distingue entre:**

- Actos de uso, transformación y edificación del suelo, subsuelo y vuelo sujetos a licencia urbanística: artículo 232 de la Ley.
- Actos de uso, transformación y edificación del suelo, subsuelo y vuelo sujetos a declaración responsable: artículo 233 de la Ley.

A).- Actos Sujetos a Licencia: artículo 232.

Están sujetos a licencia urbanística, todos los actos de uso, transformación y edificación del suelo, subsuelo y vuelo, y en particular los siguientes:

- Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de nueva planta.
- Ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
- Movimientos de tierras, explanaciones etc.
- La tala de masas arbóreas o de vegetación.

. Procedimiento de Autorización:

- El procedimiento para la concesión de licencia sólo se entenderá iniciado cuando la petición vaya acompañada de proyecto técnico y los demás documentos indispensables para dotar de contenido la resolución.

Destacar que siempre se ha venido distinguiendo entre obra mayor y obra menor, provocando tal distinción diferencias con la documentación a aportar por parte del ciudadano y los plazos para conceder o denegar la autorización.

- **Obras mayores:** son obras de gran envergadura que afectan a la estructura de edificios. Deberán ir acompañadas de un Proyecto Técnico redactado por el técnico competente y visado por el colegio correspondiente.

- **Obras menores:** son obras que no afectan a la estructura de edificios, bastando en estos casos la aportación de una simple memoria técnica descriptiva de las obras y su cuantificación económica.

- Comprobación de la documentación aportada y requerimiento de subsanación en su caso por parte de la Administración, otorgándole al interesado al respecto un plazo de 10 días, en caso contrario se le tendrá por desistido de su petición.

- Emisión de los informes técnicos y jurídicos correspondientes, en el plazo de 10 días.

- Resolución por el órgano competente.

Es necesario acudir a la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local para determinar que órgano municipal es el competente para otorgar o denegar licencias, siendo en estos casos el Alcalde en virtud del artículo 21.1 letra q) de la citada Ley.

- Plazos para el otorgamiento de la licencia:

. Las licencias de parcelación o división de terrenos así como el resto de actuaciones urbanísticas consideradas como “obra menor”, en el plazo de un mes.

. Las licencias que comporten obras mayores de nueva construcción o reforma estructural de entidad equivalente a una nueva construcción o las de derribo, respecto a edificios no catalogados, en el plazo de dos meses.

. Las licencias de intervención en edificios catalogados (protegidos), en el plazo de tres meses.

. **Otras Consideraciones:**

La denegación de las licencias deberá ser motivada.

Las licencias determinarán un plazo determinado para iniciar y terminar las obras, no obstante, los ayuntamientos podrán conceder prórrogas de los plazos por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado.

La caducidad de una licencia la declarará el órgano que otorgó la misma, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos los plazos correspondientes.

. **Regulación del Silencio Administrativo en las actuaciones urbanísticas:**

El vencimiento del plazo para el otorgamiento o denegación de las licencias sin que se hubiese notificado la resolución expresa al interesado, legitimará a éste para entenderlas estimadas por silencio administrativo positivo en una serie de casos tasados por la Ley, entre los que destacamos:

- Las obras de modificación o reforma que afecten a la estructura de las construcciones, los edificios y las instalaciones de todas clases, cualquiera que sea su uso.

- La ejecución de obras que afecten al subsuelo.

En el resto de casos las actuaciones urbanísticas se entenderán desestimadas por silencio administrativo negativo, en el caso de que hubiese vencido el plazo para notificar la resolución por parte de la Administración sin que ésta se haya practicado.

Toda esta regulación del silencio administrativo en el ámbito de las actuaciones urbanísticas es nueva, ya que anteriormente la regla general era el silencio positivo y debido a los problemas que esto generaba, ahora con la Ley 5/2014 la regla general es el silencio negativo y sólo en unos supuestos determinados por ésta el silencio será positivo.

B).- Actos sujetos a Declaración Responsable: artículo 233.

Se trata de los siguientes supuestos:

- . La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y la colocación de antenas o dispositivos de comunicación de cualquier clase.
- . Las obras de mera reforma que no suponga alteración estructural del edificio.
- . La primera y segunda ocupación de las edificaciones y viviendas.

. Contenido mínimo de la Declaración Responsable:

La declaración responsable que debe presentar el ciudadano deberá contener los siguientes datos y documentos:

- La acreditación de la identidad del promotor y del resto de los agentes de la edificación.
- Descripción gráfica y escrita de la actuación y su ubicación física.
- Proyecto suscrito por técnico competente cuando lo requiera la naturaleza de la obra, con informe del redactor que acredite el cumplimiento de la normativa exigible.
- Documentación adicional exigida por la normativa ambiental.
- Indicación del tiempo en el que se pretende iniciar la obra y medidas relacionadas con la evacuación de escombros y utilización de la vía pública.

. Efectos de la Declaración Responsable:

En este ámbito la presentación de la declaración responsable habilita para el inicio inmediato de las obras, sin perjuicio de las potestades municipales posteriores de comprobación o inspección.

Si en el control posterior que ejerce la Administración, se comprueba la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable o la no presentación ante la administración competente de ésta, determinará la imposibilidad de iniciar las obras o de realizar los actos correspondientes desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar.

La resolución administrativa que declare las circunstancias anteriores 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;
- En su caso, tramitación del procedimiento sancionador correspondiente.

7.2.2.- La Disciplina Urbanística.

La Disciplina urbanística es la actividad de la Administración dirigida al cumplimiento de la legalidad urbanística. Las medidas que debe adoptar la Administración ante actuaciones que contravengan la normativa urbanística, son las siguientes:

- **Medidas dirigidas a la restauración del orden urbanístico infringido** como consecuencia de una actuación ilegal.

- **La imposición de sanciones** a los sujetos responsables, previa la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador.

Debemos destacar que la adopción de medidas de restauración del orden urbanístico infringido constituye una competencia irrenunciable y de inexcusable ejercicio por la administración actuante.

La instrucción de un expediente sancionador con imposición de sanciones no exonera a la administración de su deber de tener que adoptar las medidas correspondientes de restauración.

.- Las Medidas de Restauración:

A).- Obras de edificación sin licencia o con licencia pero sin ajustarse a sus condiciones, en curso de ejecución:

.- Sin licencia:

En estos casos se adoptan las siguientes medidas:

- Paralización/Suspensión de la obra.

- Requerimiento de legalización.

El Alcalde, y en su caso, la Conselleria competente en urbanismo, de oficio o a instancia de parte, comprobado que la obra carece de licencia, ordenará la suspensión inmediata de las obras.

La notificación de la orden de suspensión podrá realizarse, indistintamente, al promotor, al propietario, al responsable del acto o a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución y esté relacionada con el mismo, así como a las compañías suministradoras de servicios públicos, para que suspendan el suministro. La orden de suspensión deberá ser comunicada, asimismo, al Registro de la Propiedad para su constancia mediante nota marginal.

Será en el acuerdo de suspensión donde se requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses contados desde la notificación de la suspensión, solicite la oportuna licencia o autorización urbanística que corresponda.

Si transcurrido el plazo de dos meses el interesado no hubiere solicitado la autorización urbanística que corresponda o ésta no pudiera otorgarse porque lo solicitado no es posible, la administración acordará las medidas de restauración de la legalidad correspondientes.

.- Con licencia pero sin ajustarse a sus condiciones:

En estos casos, el Alcalde, de oficio o a instancia de parte interesada, se dirigirá al promotor, constructor y técnico director, señalándoles las anomalías observadas y concediéndoles el plazo de diez días para aducir la concordancia de las obras con el contenido de la licencia u orden de ejecución. La falta de contestación dentro de dicho plazo implica aceptación de las irregularidades señaladas, por lo que se acordará de modo inmediato por el Alcalde la paralización de las obras o la prohibición de los usos con comunicación a las compañías suministradoras de servicios públicos.

Si por los responsables se aduce la conformidad de la licencia u orden de ejecución con la actuación urbanística, se les convocará para que dentro de los quince días siguientes se personen en el lugar donde ésta se venga desarrollando, examinándose los pormenores de la misma conjuntamente con la Inspección Urbanística y extendiéndose la correspondiente acta suscrita por todos los comparecientes, a la vista de la cual la Alcaldía se pronunciará según proceda, permitiendo la prosecución de la actividad o especificando un plazo para su adecuación a las condiciones de la licencia, vencido el cual sin que ésta se produzca tendrá lugar la paralización.

En este supuesto también en el acuerdo de suspensión se requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses contados desde la notificación de la suspensión, ajuste las obras a la autorización urbanística concedida. Si transcurrido el plazo de dos meses el interesado no se ajusta, la administración actuante acordará las medidas de restauración de la legalidad correspondientes.

.- En ambos supuestos, finalmente se adopta, en su caso, “**la medida de restauración**” que en la mayoría de las ocasiones será la “**demolición**”.

B).- Obras de edificación sin licencia o con licencia pero sin ajustarse a sus condiciones, TERMINADAS.

En estos casos la Administración dispone de un **plazo de 15 años** para poder adoptar las medidas de restauración correspondientes. Se trata de un plazo del que dispone la Administración para detectar actuaciones urbanísticas ilegales y poder reaccionar antes éstas.

Debemos distinguir entre:

- Obras terminadas dentro del plazo de 15 años.

La Administración puede reaccionar y por lo tanto llevará a cabo un “**requerimiento de legalización**” otorgándole un plazo de 2 meses al interesado bien para que pida la autorización pertinente o, en su caso, se ajuste a las condiciones fijadas en aquélla.

En el caso de no realizar cualquiera de las actuaciones anteriores, deberá adoptar la “**medida de restauración**” que corresponda.

- Obras terminadas fuera del plazo de 15 años.

El transcurso del plazo de 15 años no conllevará la legalización de las obras ejecutadas sin cumplir con la legalidad urbanística y, mientras persista la vulneración, no podrán llevarse a cabo obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido.

Ahora bien, con la finalidad de reducir el impacto negativo de estas construcciones, la Administración podrá ordenar la ejecución de obras que resulten necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad, el ornato público. A esta situación en la que se encuentra el edificio se le ha denominado “**situación de fuera de ordenación**”.

El transcurso del plazo de 15 años para poder reaccionar y adoptar medidas de restauración tiene una **excepción** que es cuando nos encontramos ante edificaciones o instalaciones que se han llevado a cabo sobre zonas verdes, viales públicos, dotaciones públicas etc. En estos casos la Administración puede reaccionar en todo momento y adoptar la medida de restauración correspondiente.

Las **medidas de restauración** a las que nos referimos pueden ser las siguientes:

- Tratándose de obras de edificación: demolición.
- Tratándose demoliciones indebidas: la reconstrucción.
- Tratándose de parcelaciones ilegales: reagrupación de parcelas.

. El Cumplimiento de la Orden de Restauración.

El interesado deberá cumplir con la medida de restauración impuesta por la Administración en el plazo otorgado para su ejecución y de forma voluntaria.

En el caso de no proceder al cumplimiento de la medida de restauración, la administración podrá adoptar las siguientes **medidas de ejecución forzosa**:

1. **Imposición de multas coercitivas** hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado de las medidas de restauración.
2. **La ejecución subsidiaria** por parte de la administración actuante y a costa del interesado.

7.2.3.- El Régimen Sancionador:

El régimen sancionador esta regulado en la Ley urbanística 5/2014.

. Clases de Infracciones:

Las infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves.

- **Muy Graves:** “Son **infracciones muy graves** las acciones y omisiones tipificadas en la Ley que constituyan incumplimiento de las normas urbanísticas relativas al uso del suelo y construcción que afecten a zonas verdes, espacios libres, dotaciones, equipamientos o al suelo no urbanizable protegido.

- **Infracciones Graves:** “Son **infracciones graves** las acciones y omisiones tipificadas en la Ley que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, aprovechamiento urbanístico, edificabilidad, uso del suelo, altura, volumen, situación de las edificaciones y ocupación permitida.”

- **Infracciones Leves:** “Son infracciones leves las que no tengan carácter de graves o muy graves y, en todo caso, la ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico.”

. Prescripción de las Infracciones:

Las infracciones prescribirán en los siguientes plazos:

- a) Las graves y muy graves a los cuatro años.
- b) Las leves en un año.

El plazo de prescripción comenzará a computarse desde la fecha en que se hubiera cometido la infracción.

. Las Sanciones:

La multa suele ser la sanción más habitual. Con carácter general las sanciones serán las siguientes:

- a) Las leves, con multa de 300 hasta 3.000 euros.
- b) Las graves, se sancionarán con multa de 3.001 a 30.000 euros.
- c) Las muy graves, se sancionarán con multa de 30.001 a 1.500.000 euros.

. Competencia para sancionar: esta repartida entre la Conselleria competente en materia de urbanismo y el Ayuntamiento.

. Sujetos Responsables:

Serán sujetos responsables todas las personas físicas o jurídicas que incurran en infracción urbanística así como también el promotor, el constructor, el director o directores de la obra, el propietario del suelo en el cual se cometa la infracción, etc.