

Construcciones realizadas contraviniendo la ordenación urbanística

Estudio comparativo de la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, y la Ley Urbanística italiana, de 6 de agosto de 1967)

347.2:711.14

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

SUMARIO: I. LEY DEL SUELO DE 12 DE MAYO DE 1956.—II. LA LEY URBANÍSTICA ITALIANA DE 6 DE AGOSTO DE 1967: 1. ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL ENCARGADOS DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA. 2. EXIGENCIA DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE EDIFICACIÓN. 3. OBRAS QUE SE REALIZAN SIN LICENCIA O CONTRAVINIENDO LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN ÉSTA. 4. LICENCIAS MUNICIPALES OTORGADAS CONTRAVINIENDO LA ORDENACIÓN URBANA.

I. LEY DEL SUELO DE 12 DE MAYO DE 1956

En términos de generalidad, las licencias de construcción se han de otorgar por los respectivos órganos municipales. Así dice el artículo 166 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 que la competencia para otorgar las licencias corresponderá al Ayuntamiento, salvo en los casos previstos en esta Ley, debiendo ser debidamente motivada cualquiera denegación de licencia solicitada.

En cuanto a la extensión de la exigencia de licencia municipal consigna el artículo 165 de la mencionada Ley: «estarán sujetas a previa licencia, a los efectos de esta Ley, las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de car-

teles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes».

Por lo que se refiere al procedimiento y condiciones de otorgamiento de tales licencias, la Ley del Suelo nos reenvía al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, a cuyas disposiciones habrá de ajustarse el otorgamiento de aquéllas, pareciendo conveniente remarcar el deseo del legislador de que el procedimiento sea rápido, fijando plazos brevísimos, e incluso estableciendo expresamente la aplicación del silencio administrativo positivo para que las licencias se consideren otorgadas por presunción legal si la Administración no ha dictado resolución expresa, favorable o adversa, en el plazo y condiciones establecidas en dicho Reglamento.

Pero cabe que el interesado en llevar a cabo una determinada actividad urbanística de aquellas a que se refiere el artículo 165 antes transcrito no pida la licencia municipal, o la solicite y obtenga, pero luego no se atenga al ejecutar la obra a las condiciones establecidas por el Ayuntamiento en dicha licencia. También cabe que el Ayuntamiento conceda una licencia que se halle en contravención con las normas de ordenación urbanística debidamente aprobadas y que, en consecuencia, el que obtuvo la licencia realice la construcción y se produzca con ello una actuación que materializa una transgresión de los Planes de Ordenación urbana, de las normas subsidiarias en su caso o de las Ordenanzas de construcción establecidas al efecto, normas que son de obligatoria observancia para todos, pues como prescribe el artículo 45 de la citada Ley del Suelo, «los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma».

Ante estas situaciones, ¿cómo se restablecerá el imperio de la ley? ¿quién podrá o deberá actuar, y cómo?

El artículo 223 de la Ley del Suelo otorga una amplia acción pública diciendo: «Será pública la acción para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los Planes de ordenación urbana».

Pero con independencia de esta acción cuasi popular, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido con amplio y generoso sentido para la defensa del interés público urbanístico, es de razón que la Administración pública pueda y deba ejercer sus facultades al efecto impidiendo el desafuero. Y entonces debe entrar en juego la actividad de la Administración municipal encargada de velar

por que la exigencia de licencia se cumpla y así bien que a ésta, una vez obtenida, se ajuste la construcción o actividad urbanística; como igualmente es de razón que intervengan los órganos de la Administración pública encargados del control o fiscalización de toda actividad urbanística, que se pondrá en marcha cuando la Administración municipal no exija que la obra se ajuste a la licencia otorgada o cuando se conceda por el Ayuntamiento licencia que contravenga la ordenación urbanística.

La exigencia por los órganos de la Administración municipal de que se obtenga licencia o de que se acomoden las construcciones a las condiciones impuestas en la licencia, la ejercitará la propia Administración municipal haciendo uso de los medios que la Ley otorga con carácter general a la Administración pública para ejecutar sus actos que, como es bien sabido, están adornados de la presunción de legalidad. Al efecto podrá exigir la suspensión de las obras o la demolición de las indebidamente realizadas, imponiendo sanciones pecuniarias, realizando de oficio la ejecución forzosa de lo mandado a costa del obligado y ejerciendo la coerción sobre el patrimonio de aquél para hacerse pago de los gastos ocasionados o de las multas impuestas a través del procedimiento administrativo establecido al efecto.

Ahora bien, si la Administración municipal no actúa no es contrario a razón que otra autoridad pueda exigir que la obra que contraviene la normativa urbanística sea al menos suspendida para finalmente resolver si debe ser demolida o no. Y así lo consigna el artículo 5.º de la Ley del Suelo cuando establece que los órganos urbanísticos de la Administración general del Estado «fomentarán la acción de las Corporaciones locales, cooperarán al ejercicio de la competencia que les confiere la Ley de Régimen local y se subrogarán en ella cuando no la ejercieren adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades».

A su vez el artículo 171 de la Ley del Suelo establece lo siguiente:

«1. El Ayuntamiento, la Comisión provincial de Urbanismo o sus respectivos Presidentes dispondrán la suspensión de los actos relacionados en el artículo 165 que se efectuaren sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones legítimas señaladas.

2. En el plazo de dos meses, el organismo competente para otorgar la licencia efectuará la adecuada comprobación y acordará:

a) Demoler las obras e impedir definitivamente los usos cuya licencia hubiera sido improcedente o que no se ajustaren a las citadas condiciones; y

b) Legalizar las obras y autorizar los usos que se amoldaren a aquéllas.

3. Si se tratare de parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada, cualquiera de las autoridades u organismos a que se refiere el párrafo 1 prohibirá, además, todo intento de urbanizar o edificar los terrenos, dispondrá la destrucción de lo realizado y podrá expropiarlos sin requisitos de formulación de previo proyecto.

4. Si no se adoptare el acuerdo en el plazo señalado, quedará levantada la suspensión».

La falta de acción municipal puede ser suplida por la Diputación provincial o por un órgano especial que al efecto se cree. Así, el párrafo 2 del artículo 205 de la Ley del Suelo establece que «cuando los Ayuntamientos mostraren notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, las podrán asumir las Diputaciones provinciales, previa autorización del Ministerio de la Gobernación».

Este apartado parece tener un carácter general aunque del apartado 1 pudiera deducirse otra cosa.

En el artículo 206 se dispone:

«Si algún Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del Plan aprobado, o actuare en general con notoria negligencia, el Ministerio de la Gobernación, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación municipal a la Comisión provincial de Urbanismo, que las ejercerá mediante una Comisión especial destacada de su seno y en la que tendrá representación el Ayuntamiento».

En los casos en que un Ayuntamiento otorga licencia contraviniendo el ordenamiento urbanístico es también de razón que se procure por los órganos de control que la Corporación enmiende la situación creada. Pero si mantiene la postura ¿pueden actuar los órganos administrativos de control o sólo podrá impugnarse aquel acto municipal en la vía contencioso-administrativa?

El artículo 212 de la Ley del Suelo consigna:

«Cuando un acuerdo municipal constituyere infracción de disposiciones urbanísticas vigentes, el Presidente de la Comisión provincial de Urbanismo, a propuesta de ésta o de los órganos centrales, adoptará las medidas oportunas, dispondrá la suspensión y paralización de las obras y cuantas otras fueren adecuadas para la efectividad de las disposiciones vulneradas».

Fácilmente se aprecia de la lectura de este artículo la *mens legislatoris* en orden a otorgar una facultad de control a la Administra-

ción general del Estado en la actividad urbanística. Téngase en cuenta que la finalidad de la Ley del Suelo fue dar ordenación adecuada a la materia urbanística, de tanta importancia social, y así estimó oportuno el legislador que la actividad urbanística, encomendada fundamentalmente por lo que se refiere a la ejecución de la misma a las Corporaciones locales, estuviera sujeta igualmente a la intervención de determinados órganos de la Administración general del Estado para evitar transgresiones a la normativa urbanística.

Sin embargo, la vigencia de este artículo ha sido puesta en entredicho por el propio Tribunal Supremo. Y así, en la sentencia de 21 de junio de 1965 viene a declarar que el artículo 212 de la Ley del Suelo está derogado por la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 y por la de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, estimando que las facultades de suspensión que aquí se otorgan al órgano correspondiente de la Administración general del Estado están en contradicción con la normativa de la Ley de Régimen local vigente.

Y aun cuando pueda ser discutida esta sentencia del Tribunal Supremo, es lo cierto que, incluso con aplicación de lo dispuesto en el artículo 212 de la Ley del Suelo, la fiscalización y el control por parte de los órganos de la Administración general del Estado encargados de la materia urbanística no es desmedida y resulta pálida a la vista de lo establecido en la Ley Urbanística italiana, de la que seguidamente se hace un breve estudio en la materia de que se trata.

II. LA LEY URBANÍSTICA ITALIANA DE 6 DE AGOSTO DE 1967

Esta novísima Ley establece una normativa sobre la materia que difiere notablemente de la que se consigna en nuestra Ley del Suelo, apreciándose una mucho más acusada intervención fiscalizadora o de control de los órganos de la Administración general del Estado en la actividad propiamente municipal, reduciendo de modo notable la autonomía de ésta en favor de una mayor eficacia de la ordenación urbanística. Seguidamente se recogen los particulares de mayor interés respecto de la cuestión de que se trata.

1. ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL ENCARGADOS DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

En Italia es el Ministerio de Obras Públicas el que tiene competencia para actuar en esta materia. El artículo 1.º de dicha Ley de 6 de agosto de 1967 dispone: «El Ministerio de Obras Públicas vigi-

lará también las actividades urbanísticas con el fin de asegurar en la renovación y ampliación de edificios de las ciudades el respeto a las características tradicionales, favorecer la desconcentración urbana y frenar la tendencia hacia la expansión anormal de las ciudades». Y en el artículo 29 se dispone: «Compete al Ministerio de Obras Públicas comprobar que las obras a realizar por la Administración del Estado no sean contrarias a las normas del Plan regulador ni al reglamento de edificación vigentes en el término municipal en que radiquen. A tal fin, las Administraciones interesadas quedan obligadas a comunicar previamente los proyectos al Ministerio de Obras Públicas».

2. EXIGENCIA DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE EDIFICACIÓN.

Es obligado solicitar del Alcalde la oportuna licencia para toda clase de obras que hayan de realizarse dentro de cada término municipal. Interesantes cuestiones sobre procedimiento, plazo de validez, etcétera, se consignan al efecto en el artículo 31 de dicha Ley, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Quien pretenda efectuar nuevas construcciones en el ámbito del término municipal, o ampliar, modificar o demoler las existentes, o bien proceder a la ejecución de obras de urbanización del terreno, deberá solicitar la oportuna licencia del Alcalde.—Para las obras a efectuar sobre terrenos demaniales, comprendido el demanio marítimo, con excepción de las obras destinadas a la defensa nacional, compete a la Administración de Obras Públicas, de acuerdo con las Administraciones interesadas y oído el Ayuntamiento, determinar que las obras citadas no están en oposición con las prescripciones del Plan regulador general o del reglamento de edificación vigente en el término municipal al que las mismas se refieren.—Para las obras a construir por particulares sobre áreas demaniales, debe ser solicitada siempre la licencia del Alcalde.—Las escrituras de compraventa de terrenos abusivamente parcelados con fines residenciales serán nulas, cuando de ellas resulte que el adquirente conocía la falta de una parcelación autorizada.—La concesión de la licencia quedará siempre y en todo caso subordinada a la existencia de obras de urbanización primaria o a la previsión por parte del Ayuntamiento de la ejecución de las mismas en el trienio siguiente, o al compromiso de los particulares de proceder a la realización de las mismas simultáneamente a las construcciones objeto de la licencia.—Las decisiones del Alcalde sobre peticiones de licencias de construcción deberán ser notificadas al interesado en un plazo no superior a sesenta días desde la fecha

de recepción de tal solicitud, o de la de presentación de documentos complementarios pedidos por el Alcalde.—Transcurrido tal plazo sin que el Alcalde se hubiera pronunciado, el interesado tendrá derecho a recurrir contra el silencio-denegación.—Del otorgamiento de la licencia de edificación se dará conocimiento al público mediante fijación de aviso en el tablón de anuncios, con especificación del titular y de la localidad en la cual debe ser efectuada la construcción. Este anuncio no se tendrá en cuenta para contar el transcurso de los plazos para la impugnación.—Cualquier persona podrá pedir que se le dé vista en las oficinas municipales de la licencia de construcción y de los respectivos actos del proyecto y recurrir contra el otorgamiento de la licencia de construcción en cuanto se oponga a las disposiciones legales y reglamentarias, o a las prescripciones del Plan regulador general o de los planes particularizados de ejecución.—La licencia de construcción no podrá tener validez superior a un año; cuando dentro de tal plazo las obras no hayan sido comenzadas, el interesado deberá presentar instancia dirigida a obtener la renovación de la licencia.—La entrada en vigor de nuevas previsiones urbanísticas implicará la caducidad de las licencias otorgadas en oposición a tales previsiones, salvo que las correspondientes obras hayan sido comenzadas y se terminen dentro del plazo de tres años desde la fecha de su iniciación.—El comitente titular de la licencia, el director de las obras y el ejecutor de las mismas, serán responsables de toda inobservancia tanto de las normas generales de la ley y de las ordenanzas como de las modalidades ejecutivas que hayan sido fijadas en la licencia de edificación».

3. OBRAS QUE SE REALIZAN SIN LICENCIA O CONTRAVINIENDO LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN ÉSTA.

En el artículo 26 de dicha Ley se establecen normas muy precisas sobre suspensión o demolición de tales obras. Primeramente es al Ayuntamiento al que se le asigna la facultad de adoptar las prevenciones del caso cuando se estén realizando obras sin licencia para ello o cuando se lleven a cabo en oposición a la licencia conseguida. Es el Alcalde, como órgano unipersonal, el que puede poner en marcha las medidas que juzgue oportunas para remediar tal situación. Así, dispone el artículo 32 de la citada Ley:

«El Alcalde ejercerá la vigilancia de las construcciones que se efectúen en el territorio del Ayuntamiento para asegurar el cumplimiento de las normas de la presente Ley y reglamentos, de las normas del

Plan regulador municipal y de las modalidades ejecutivas establecidas en la licencia de construcción. Dicha autoridad se servirá para tal vigilancia de funcionarios o agentes municipales, así como de cualquier otra forma de control que considere oportuno adoptar.—En el caso de que se compruebe la inobservancia de las citadas normas, prescripciones y modalidades ejecutivas, el Alcalde ordenará la inmediata suspensión de las obras, reservándose la facultad de adoptar las medidas que resulten necesarias para la modificación de las construcciones o para que vuelvan a ponerse en el estado anterior. La orden de suspensión dejará de tener efecto si, a partir de un mes desde la fecha de la notificación, el Alcalde no adopta y notifica las medidas definitivas.—En el caso de obras iniciadas sin licencia o continuadas después de la orden de suspensión, el Alcalde podrá, previo requerimiento y oído el dictamen de la Sección Urbanística departamental, ordenar su demolición a expensas del infractor, sin perjuicio de las sanciones penales.—Cuando la inobservancia se refiera a construcciones realizadas por Administraciones estatales, el Alcalde informará de ello al Ministerio de Obras Públicas, a los efectos del artículo 29».

En el caso de que las autoridades municipales no hayan actuado de acuerdo con las facultades que se le otorgan en el artículo que se acaba de transcribir, entonces entran en juego las facultades de los órganos de control de la Administración general del Estado, a las que se les concede un largo plazo, cinco años, para poder ejercer las facultades de demolición. El artículo 26 dice al efecto:

«Cuando se efectúen, sin licencia de construcción o en oposición a éstas, obras que no respondan a las prescripciones del Plan regulador, del programa de edificación o de las normas de las ordenanzas de edificación, el Ministro de Obras Públicas, para los Municipios capital de Provincia, o el Delegado regional de Obras Públicas, para los restantes Municipios, podrán disponer la suspensión o la demolición de las obras, cuando el Ayuntamiento no provea dentro de plazo a la finalidad fijada. Las decisiones de demolición serán adoptadas, previo informe respectivamente del Consejo Superior de Obras Públicas y del Comité técnico-administrativo, en el plazo de cinco años desde la declaración de habitabilidad o de posibilidad de ejecución, y para las obras efectuadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, en el plazo de cinco años desde esta última fecha.—Los acuerdos de suspensión o de demolición serán notificados por medio del oficial judicial, en las formas y con las modalidades previstas en

el Código de Procedimiento civil, al titular de la licencia, o, a falta de ésta, al propietario de la construcción, así como al director de las obras y al titular de la empresa que las haya realizado o las esté realizando, y serán comunicados a la Administración municipal.—La suspensión no podrá tener una duración superior a tres meses desde la fecha de la notificación. Dentro de tal período de tiempo, el Ministro de Obras Públicas o el Delegado regional de Obras Públicas, en el caso a que se refiere el primer apartado del presente artículo, adoptará las medidas necesarias para la modificación de las construcciones o para el restablecimiento del estado anterior, y si no se producen las mismas, la suspensión dejará de tener eficacia.—Los acuerdos de suspensión y de demolición se darán a conocer al público mediante aviso en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.—Mediante el acuerdo ordenando la modificación de las construcciones, el restablecimiento del estado anterior o la demolición de las obras, se fijará un plazo, durante el cual el transgresor deberá proceder, a su costa y sin perjuicio de las sanciones penales, a la ejecución de tal acuerdo. Transcurrido inútilmente tal plazo, el Ministro de Obras Públicas o el Delegado regional de Obras Públicas, en el caso a que se refiere el primer apartado del presente artículo, dispondrá la ejecución forzosa de las obras.—Los gastos correspondientes a la ejecución forzosa serán exigidos de acuerdo con las normas establecidas por el Texto unificado sobre cobro de los ingresos patrimoniales del Estado, aprobado por Real Decreto de 14 de abril de 1910, número 639. Al pago de los gastos están solidariamente obligados el comitente, el titular de la empresa que haya efectuado las obras y el director de éstas, cuando no haya notificado a dichas personas y comunicado al Ayuntamiento la no conformidad de las obras respecto de la licencia de construcción».

4. LICENCIAS MUNICIPALES OTORGADAS CONTRAVINIENDO LA ORDENACIÓN URBANA.

Es gravísima la intervención que en este particular se concede a los órganos de control, pues no sólo podrán pedir su anulación, sino que para ello se otorga un plazo muy largo, diez años, dentro del cual puede llevarse a cabo tal declaración de nulidad del acto municipal correspondiente. Pero nada mejor que conocer el texto del artículo 27 que regula la materia, y que dice así:

«Dentro del plazo de diez años desde su adopción, las decisiones y los acuerdos municipales que autoricen obras no conformes con las

prescripciones del Plan regulador o del programa de edificaciones o con las normas de las ordenanzas de edificación, o que de cualquier modo constituyan violación de las prescripciones o de las normas citadas, podrán ser anulados, de acuerdo con el artículo 6.º del Texto unificado de la Ley municipal y provincial, aprobado por Real Decreto de 3 de marzo de 1934, número 383, mediante Decreto del Presidente de la República a propuesta del Ministro de Obras Públicas, de acuerdo con el Ministro del Interior.—Para las decisiones y los acuerdos municipales anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, el plazo de diez años se contará desde la fecha de la misma.—El acuerdo de anulación se adoptará dentro del plazo de dieciocho meses desde la determinación de las violaciones, de acuerdo con el primer apartado, y estará precedido por la notificación de tales violaciones al titular de la licencia, al propietario de la construcción y al autor del proyecto, además de a la Administración municipal, invitándoles a presentar conclusiones dentro del plazo que a tal fin se fije.—Durante la tramitación del procedimiento de anulación, el Ministro de Obras Públicas podrá ordenar la suspensión de las obras, mediante acuerdo que será notificado por oficial judicial, en las formas y con las modalidades previstas en el Código de procedimiento civil, a las personas a que se refiere el apartado anterior, y que será también comunicado a la Administración municipal. La orden de suspensión dejará de tener eficacia si dentro de los seis meses de su notificación no se ha publicado el Decreto de anulación, de acuerdo con lo dispuesto en el primer apartado.—Publicado el Decreto de anulación, se aplicarán las disposiciones del artículo 26.—El plazo para el acuerdo de demolición se establece en seis meses desde la fecha de tal Decreto.—Al pago de los gastos previstos en el último apartado del artículo 26 están solidariamente obligados el comitente y el autor del proyecto de las obras.—El acuerdo de suspensión de los trabajos y el Decreto de anulación se harán públicos mediante aviso en el tablón de anuncios del Ayuntamiento».

* * *

La comparación entre ambas legislaciones en cuanto a la actividad urbanística se refiere, y principalmente en lo atinente a la intervención de los órganos de control de la Administración general del Estado respecto de las Corporaciones locales, pone bien de relieve la diferencia existente entre dichas legislaciones.