

INFORME SOBRE ELS TERMINIS DE DURACIÓ DELS PROCEDIMENTS DE RESTAURACIÓ DE LA LEGALITAT URBANÍSTICA

En resposta a la consulta realitzada per l'Ajuntament de A. a la Direcció General d'Interior, relativa als terminis de duració dels procediments de restauració de la legalitat urbanística, s'emet aquest informe ajustat als criteris establerts a la Sentència del Tribunal Constitucional de 20 de març de 1997, motivada pels recursos d'inconstitucionalitat interposats per set comunitats autònomes, contra la Llei del sòl de 25 de juliol de 1990 i el Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny.

- I. Amb caràcter introductorï s'han de destacar les conseqüències que l'esmentada sentència ha tingut amb relació als articles aplicables a les consultes efectuades.
 - En matèria de disciplina urbanística, el Tribunal Constitucional considera que es competència del l'Estat l'establiment de les condicions bàsiques d'adquisició i pèrdua del "ius aedificandi". Assenyala que existeix extralimitació competencial en regular el règim jurídic de l'incompliment del deure de sol·licitar llicència o d'executar l'edificació conformement a aquesta. Per aquest motiu es declaren inconstitucionals i nuls, entre d'altres, els preceptes qualificats de "caràcter bàsic" o "d'aplicació plena" següents:
 - ? Articles 248, 249 i 254.1 inclosos en la secció 3^a. Denominada "protecció de la legalitat urbanística", del títol VII, cap. I del RDL 1/1992, de 26 de juny.
 - ? Tots els articles del cap. II denominat "Infraccions urbanístiques" del tit. VII, excepte l'article 274 del RDL 1/1992, de 26 de juny.
 - Per tant, la Sentència anul·la, en gran part tot el que fa referència a disciplina urbanística que, a partir de la seva publicació, es regirà per les corresponents normes autonòmiques, que en el cas de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears es troben regulades per la Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística de la CAIB. No serà d'aplicació en aquesta matèria el Text refós de la Llei del sòl de 1976, que, encara que recupera la seva vigència amb la Sentència, juntament amb la resta de normativa anterior, ho fa amb caràcter supletori respecte a la legislació de les comunitats autònomes.
- II. Centrant-nos en les distintes qüestions plantejades, és necessari, en primer lloc, remarcar que potestat sancionadora i mesures de protecció de la legalitat urbanística, són conceptes jurídics diferents.

Així, l'article 25 de la Llei 10/1990, de 23 d'octubre de disciplina urbanística de la CAIB, estableix un concepte restringit d'infracció urbanística a la vegada que fixa els seus efectes, entre els quals es poden distingir:

 1. Actuacions de protecció de la legalitat urbanística vulnerada, ja siguin de caràcter preventiu, (suspensió d'actes materials), o es dirigeixin a restituir

les coses a l'estat anterior a la infracció. En aquest supòsit s'incoarà l'oportú expedient de disciplina urbanística per determinar la compatibilitat o no dels actes realitzats amb l'ordenació vigent.

2. Actuacions tendents a la depuració de responsabilitats administratives o sancionadores, en sentit propi, a què hagués donat lloc l'actuació il·legal. En aquest cas, si l'acte es subsumible en algun dels supòsits dels supòsits tipificats com a infraccions urbanístiques, i es destrueix el títol que li donava cobertura, donarà lloc la incoació d'expedient administratiu sancionador, a l'objecte de determinar els subjectes responsables i la sanció a imposar (art 25.4 LDU).

Aquestes actuacions a què hem fet referència són perfectament susceptibles d'individualització, encara que no siguin incompatibles entre si. Les conseqüències d'aquesta independència són molt importants, així, els procediments de restauració de la legalitat urbanística infringida no tenen caràcter sancionador, ni els són aplicables els principis i garanties que per aquest tipus de procediments estableix l'ordenament jurídic. La jurisprudència s'ha pronunciat en aquest sentit en diverses sentències (STS 4-12-1990, STS 15-7-1991, STS 3-7-1991)

- III. Pel que fa a la primera consulta sobre el termini de duració del procediment de restauració de la legalitat urbanística, s'ha d'entendre que a falta de termini legalment previst per la legislació urbanística vigent, el termini màxim per resoldre serà de tres mesos d'acord amb el que estableix l'article 42.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.
- IV. Quant a la segona consulta, cal destacar que les competències en matèria d'ordenació del territori i urbanisme estan atribuïdes amb caràcter exclusiu a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, d'acord amb el que disposa l'article 10.3 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Per la qual cosa, la potestat reglamentària per fixar un termini determinat per a la resolució definitiva dels expedients de restauració de la legalitat urbanística correspon a la CAIB, ja que entra dins l'àmbit de la seva competència. Això implica que les corporacions locals no tindran potestat reglamentària per a fixar l'esmentat termini, ja que en aquesta matèria només els correspondran facultats de gestió.
- V. Quant a les qüestions plantejades en els apartats c) i d) de la sol·licitud d'informe, cal contestar-les diferenciant entre:

A) Terminis de caducitat de les potestats administratives per a reintegrar la legalitat urbanística infringida, que impliquen, una vegada transcorreguts, la impossibilitat de incoar l'oportú procediment administratiu de restauració de la legalitat urbanística:

- 1) En el supòsit d'obres o usos del sòl que s'efectuïn sense llicència o ordre d'execució, o sense ajustar-se a les seves determinacions, l'Ajuntament, d'acord amb l'establert en els articles 61 i 65.1 de la LDU, durà a terme les accions previstes per verificar l'adequació o no de tals actuacions materials

a l'ordenació vigent, i procedirà, si escau, a la seva legalització. Pot aplicar com a mesura coadjuvant la suspensió cautelar de les obres o activitats que es trobin en execució.

- 2) Si les obres s'han acabat sense haver sol·licitat la llicència o sense ajustar-se a les seves determinacions, és d'aplicació l'article 65.2 LDU, que estableix un termini de vuit anys des de la total finalització de les obres, perquè l'Ajuntament pugui adoptar alguns dels acords prevists en aquest. Encara que per determinar el moment en el qual es poden considerar finalitzades les obres, l'article 65.2 LDU remet a l'article 73 de l'esmentada Llei.
- ? Aquest termini de vuit anys a què hem fet referència, és de caducitat, i mentre duri podem exercir l'acció administrativa. És a dir, els vuit anys constituïran el pressupost temporal que ens habilitarà per dur a terme la reacció contra il·lícit administratiu.

El que cal deixar clar és que no s'han de confondre els terminis de caducitat que l'ordenament urbanístic preveu dins els procediments per dur a terme la restauració de la legalitat urbanística, amb els de prescripció de la infracció, que tenen com a finalitat impedir que l'Administració pugui exigir responsabilitats als particulars, mitjançant, si escau, l'obertura d'un procediment sancionador.

La diferenciació entre terminis de caducitat i de prescripció s'ha consolidat com a criteri majoritàriament seguit per la doctrina i la jurisprudència dins l'àmbit de la legislació estatal.

Lliset Borell i Romero Hernández, en l'obra "Comentarios al Texto Refundido de 1992" de publicaciones Abella, consideren que el transcurs del termini establert en el TRLS de 1992 per a dur a terme la restauració de la legalitat urbanística (que es fixà seguint els criteris prevists al TRLS de 1976), implica una pèrdua de la potestat administrativa per a resoldre, més que una prescripció, i segons la jurisprudència duu com a conseqüència la impossibilitat d'actuar fora dels esmentats terminis.

A més, la STS de 7 de desembre de 1994, en referència al TRLS de 1976 i al RD 2187/1987, de 23 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de disciplina urbanística, estableix que "en los procedimientos de protección de la legalidad urbanística no está presente la prescripción, sino solo la caducidad de la acción administrativa o presupuesto habilitante de la reacción municipal...". En el mateix sentit es pronúncia la STS 24/4/92, R.3991.

Per tant, l'opinió de qui subscriu aquest informe, és que la diferenciació entre els terminis de caducitat i prescripció a què hem fet referència es pot entendre implícita en la LDU de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, ja que de la lectura del seu text normatiu no es dedueix una voluntat expressa per part del legislador autonòmic d'establir uns criteris divergents dels regulats en la normativa estatal.

- 3) També és necessari fer referència al règim especial dels supòsits previstos en l'article 65.3 de la LDU que s'ha d'interpretar en relació amb l'article 255.2 del RDL 1/1992, de 26 de juny, que és d'aplicació plena i no ha estat declarat inconstitucional. Aquests casos (com ho és, entre d'altres, la infracció de la legalitat urbanística en terrenys qualificats pel planejament com a zones verdes o espais lliures), en ésser particularment greus, no est roben subjectes a cap limitació temporal, pel que fa a les mesures de reacció en contra seu, per restaurar la legalitat urbanística. És a dir, no es troben subjectes a cap termini de caducitat per a poder exercir les mesures previstes a l'ordenament jurídic per a restaurar l'ordre urbanístic.

La fonamentació d'aquesta afirmació és que si en aquests casos s'atorga llicència, aquesta incorrerà en nul·litat de ple dret, existint la possibilitat, en principi, de la revisió sense cap límit temporal prevista a l'article 102 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre. Per tant, en el cas de haver-se'n realitzat les obres sense llicència seria il·lògica la legalització de l'obra pel transcurs d'un determinat termini.

- 4) Tenint en compte el que ha estat exposat, i relacionant-ho amb la consulta efectuada en el punt c) de la sol·licitud d'informe, cal assenyalar que també s'han de diferenciar els terminis de caducitat de vuit anys que regula l'article 65.2 LDU, per poder exercir l'acció administrativa, de la caducitat del procediment administratiu regulada en l'article 44.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, ha que, quan en aquest darrer cas parlem de caducitat, ens referim a un procediment concret que en haver-se iniciat d'ofici i no produir efectes favorables per als ciutadans, si concurreixen les circumstàncies previstes per dit article, la conseqüència jurídica serà l'arxiu de les actuacions específiques realitzades dins aquell procediment.

No obstant això, la caducitat del procediment concret de restauració de la legalitat urbanística no impedirà que dins el termini de vuit anys previst en l'article 65.2 LDU es pugui tornar a iniciar un altre procediment per la mateixa infracció urbanística, perquè encara ens trobarem dins el termini habilitat per la llei per a dur a terme la reacció contra l'il·lícit administratiu amb la finalitat de restaurar la legalitat urbanística vulnerada.

B) Terminis de prescripció de les infraccions urbanístiques que produeixen, una vegada transcorreguts, l'extinció de la responsabilitat derivada de l'il·lícit administratiu, impliquen la impossibilitat d'incoar l'oportú procediment administratiu de caràcter sancionador.

Aquests terminis de prescripció es troben regulats en l'article 73 de la LDU.

Com anteriorment s'ha destacat, són terminis de prescripció i no de caducitat. La STS de 24/4/1992 R.3.991 és explícita en aquest sentit, diferenciant-los clarament quan assenyala: "Apreciada la prescripció de la infracció urbanística sancionada, la misma se hizo extensiva indebidamente a las medidas de restauración del orden urbanístico

alterado, respecto de las cuales no existe prescripción. Sino caducidad de la acción administrativa o presupuesto temporal habilitante de la reacción”.

L'article 73 LDU distingeix els terminis de prescripció següents:

a) Infraccions urbanístiques consistents en actes d'edificació sense llicència o ordre d'execució o sense ajustar-se a les condicions assenyalades en aquesta:

- 8 anys des de la seva finalització total

b) Parcel·lacions urbanístiques il·legals:

- 8 anys des de la finalització de l'activitat o del darrer acte en el qual es consumeix la infracció.

En conseqüència, transcorreguts els vuit anys a que fan referència els dos apartats anteriors, no es podrà incoar cap procediment sancionador amb la finalitat d'exigir responsabilitats derivades de l'il·lícit administratiu.

c) Infraccions urbanístiques realitzades sobre terrenys qualificats pels respectius planejaments com a zones verdes, espais lliures públics, sistemes generals, vials, equipaments públics, espais naturals especialment protegits, monuments històrico-artístics i edificis i conjunts catalogats:

- No prescriuen

Això implica que en qualsevol moment es podrà incoar un procediment sancionador amb la finalitat d'exigir responsabilitats derivades de l'il·lícit administratiu.

Tanmateix caldrà tenir en compte que, d'acord amb el que va manifestar el TS en una sentència de 13/2/1990 (R.1.311), encara que les infraccions siguin imprescriptibles la potestat sancionadora de l'Administració pública es pot veure limitada en el temps per les circumstàncies consignades en l'article 106 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, és a dir, que l'exercici de l'acció punitiva podrà resultar pel transcurs del temps contrari a "L'equitat, al dret dels particulars o a les lleis".

En relació amb els terminis prevists a l'article 73 LDU també s'haurà de tenir en compte el que anteriorment ha estat exposat pel que fa a la caducitat del procediment administratiu regulada per l'article 44.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

Això es tot quan qui subscriu ha d'informar, sometent-se, no obstant, a qualsevol altre criteri que millor fonamentat en dret pugui exposar-se.

Marratxí, 22 de maig de 1997