

**CES**

**Dictamen 2/2011  
del Consejo Económico y  
Social de  
Castilla-La Mancha**

**sobre el Proyecto de Decreto por el que se  
aprueba el Reglamento de Disciplina  
Urbanística para el desarrollo y aplicación  
del Texto Refundido de la Ley de  
Ordenación del Territorio y de la Actividad  
Urbanística**

**Aprobado en el Pleno  
del 14 de febrero de 2011**



## Sumario

I.	Antecedentes	5
	I.1. Contexto normativo	6
II.	Contenido	12
III.	Valoración y observaciones	16
	III.1. De carácter general	16
	III.2. Al texto del proyecto	18
IV.	Conclusión	41

Documento disponible en  
[www.ces-clm.es](http://www.ces-clm.es)



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha por la Ley 2/1994, de 26 de julio, modificada por Ley 8/1997, de 5 de septiembre, previo estudio y tramitación en la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno, en su sesión ordinaria celebrada el 14 de febrero de 2011, aprueba por unanimidad, el siguiente

## Dictamen

### I. Antecedentes

Con fecha 14 de enero de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha escrito remitido por el Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se solicita, a tenor del artículo 3.1 a) de la Ley 2/1994, de 26 de julio, la emisión del Dictamen sobre el "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística".

El expediente, además del texto del Proyecto de Decreto y sus correspondientes borradores previos, se compone de los siguientes documentos:

- Observaciones y alegaciones al Borrador del reglamento por parte del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha (24 de septiembre y 26 de noviembre de 2009), Decanato autonómico de Registradores de la Propiedad (9 de octubre de 2009), Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda (20 de abril de 2010).
- Informes sobre las anteriores alegaciones del equipo redactor del reglamento de la Universidad de Castilla-La Mancha, de septiembre de 2010.
- Informe propuesta de la Dirección General de Urbanismo, de 16 de septiembre de 2010.
- Borrador de Reglamento propuesto por la Secretaría General Técnica al Consejero, de 20 de octubre de 2010.
- Escrito de conformidad de la Dirección General de Urbanismo al texto propuesto por la Secretaría General Técnica, de 22 de octubre de 2010.
- Resolución del Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se autoriza la tramitación del Proyecto de Decreto, de 26 de octubre de 2010.
- Informe del Servicio Jurídico de Vivienda y Urbanismo, de 5 de noviembre de 2010.
- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 29 de noviembre de 2010.
- Informe sobre el Proyecto de Decreto del Consejo de Municipios de Castilla-La Mancha, de 29 de diciembre de 2010.
- Nota interior de la Dirección General de Urbanismo respondiendo a las observaciones del Consejo Regional de Municipios, de 4 de enero de 2011.

El día 10 de febrero de 2011 se reunió la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente con el fin de elaborar la correspondiente Propuesta de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. En esta sesión de la Comisión de Trabajo se contó con la presencia del Ilmo. Sr. D. José Antonio Carrillo, Director General de Urbanismo de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, que procedió a realizar una exposición del texto remitido y efectuó las aclaraciones necesarias a las dudas suscitadas entre los distintos Consejeros de la Comisión que así pudieron emitir, con más rigor, el Dictamen solicitado.

## I.1. Contexto normativo

### a) La ordenación del territorio y el urbanismo. Distribución constitucional de competencias.

El art. 148.1.3º de la Constitución establece como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. La ordenación del territorio es la función pública tendente a definir la estructura del territorio, concertando para ello los intereses y políticas de las diferentes Administraciones Públicas territoriales. En su ámbito material, se dedica a la plasmación general de los asentamientos, de las grandes infraestructuras, medidas de protección, etc.; en su ámbito territorial, la ordenación del territorio es de alcance supramunicipal, por lo que, jerárquicamente, se sitúa en un plano superior al urbanismo.

El urbanismo es, consiguientemente, un escalón inferior de planificación, dedicado a establecer de modo más concreto los diferentes usos del suelo, los equipamientos y servicios necesarios para el funcionamiento de la ciudad, de ámbito municipal o inframunicipal y, esporádicamente, plurimunicipal. En palabras de Tomás Ramón Fernández es una *“perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”*.

La exclusividad competencial que, como hemos dicho, otorga a las Comunidades Autónomas nuestra Constitución sobre ordenación del territorio y urbanismo no significa, sin embargo, que se trate de una competencia ilimitada. En su ejercicio se produce un entrecruzamiento con competencias exclusivas estatales entre las que pueden destacarse: las de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); la regulación de las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 CE); la legislación civil, en cuanto pudiere incidir en el derecho de propiedad (art. 149.1.8 CE); los que se refieren a ferrocarriles, carreteras y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.21 y 22 CE); o, en fin, la legislación básica sobre el medio ambiente (art. 149.1.24 CE) o sobre patrimonio cultural (art. 149.1.28 CE).

En consecuencia corresponde a las Comunidades Autónomas emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, sin perjuicio de que tal competencia deba integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que pudieran incidir puntualmente sobre dicha materia.

Además hay que tener en cuenta que la competencia de aprobación del planeamiento se encuentra compartida entre las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas. Estas últimas pueden incluso modificar, en fase de aprobación definitiva, el contenido del instrumento. En la STS de 18 de mayo de 1998 se ha establecido que tal circunstancia no lesiona la autonomía local, dada la diversidad de intereses presentes en el campo urbanístico.

Por otra parte, en virtud del art. 149.3 CE corresponde al Estado la competencia sobre las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía, siendo el derecho estatal, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas. Esta cláusula de supletoriedad, como recordó la importante STC 61/1997, no ha de entenderse como un título competencial en sí mismo. Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la CE, no resultaría posible legislación dictada por el Estado con finalidad exclusivamente supletoria en ámbitos sectoriales en los que carece de competencia material. Esto provocara, como más adelante veremos, la derogación de la mayor parte de los artículos del TRLS 1/1992, que se decían supletorios, “resucitándose” la vigencia del anterior Texto Refundido preconstitucional, es decir, el Real Decreto 1346/1976, de 6 de abril, hasta que las Comunidades Autónomas legislasen al respecto.

Según se desprende de la STC 149/1998 tampoco serían admisibles constitucionalmente las habilitaciones de competencia, según las cuales la Comunidad Autónoma habilitase al Estado para el ejercicio de competencias propias de la misma (por ejemplo aprobar los instrumentos de ordenación), pues ello supondría ejercer la competencia autonómica invadiendo la esfera estatal y disponiendo de ella.

En consecuencia se hacen imprescindibles mecanismos de colaboración que pueden adoptar diversas formas (como el intercambio mutuo de información, la emisión recíproca de informes preceptivos previos a la actuación en el ámbito de la propia competencia o la creación de órganos mixtos). En el caso de que tales medios no resulten efectivos, según la doctrina de la “competencia prevalente” admitida en la STC 40/1998, en casos de colisión prima la competencia de mayor intensidad y entidad, sin que una competencia exclusiva del Estado pueda ser enervada por el ejercicio de otra competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Ello, claro está, siempre que la competencia del Estado se mantenga dentro de sus límites propios.

En este ámbito de coordinación de las competencias respectivas tiene especial importancia el empleo de los convenios de colaboración y de los planes o programas conjuntos. Igualmente, en diversas normas autonómicas se prevé, como obligación de las administraciones intervinientes en el proceso urbanístico por los titulares de competencias concurrentes, la coordinación o concertación administrativa, especialmente importante en la aprobación del planeamiento.

## **b) La evolución de la legislación urbanística en España.**

Como antecedente inmediato de nuestra legislación urbanística debemos citar los denominados “Planes de Ensanche de Poblaciones y de Reforma Interior” que aparecen en el s. XIX, para afrontar el crecimiento de las grandes ciudades como Madrid o Barcelona.

No obstante, será la Ley del Suelo de 14 de mayo de 1956 la que marcará el nacimiento formal del urbanismo en España, entendido como una ordenación integral del suelo, (frente a los Planes de Ensanche que sólo tenían por objeto regular aquellos terrenos que iban a ser inmediata o próximamente urbanizados, dejando en el resto a sus propietarios la libertad de construir sin trabas).

Sin embargo, a la vista de que con la anterior Ley no se consiguieron los efectos deseados, se aprobó la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, que posteriormente conllevó la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Esta última norma fue desarrollada por tres Reglamentos que son los siguientes:

- El Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
- El Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- El Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

La entrada en vigor de la Constitución española y la atribución y posterior asunción estatutaria por las Comunidades Autónomas de la competencia urbanística como exclusiva (art. 148.1.3 CE), provocó el carácter supletorio de la norma de 1976, cuyo contenido quedó en parte obsoleto. De modo que, con la reforma de la Ley 8/1990, de 25 de julio, se pretendió "actualizar" nuestro derecho urbanístico, dando lugar esta norma a un nuevo texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

El sistema anterior, que pervivía después de unas mínimas reformas efectuadas por el Real Decreto-Ley 7/1996, convalidado por la Ley 7/1997, se desmoronó con la ya citada STC 61/1997 de 20 de marzo que negó al Estado la posibilidad de legislar en esa materia incluso de forma supletoria y, en consecuencia, derogó la mayor parte de los preceptos contenidos en el RDL 1/1992. Pero además esta Sentencia incidió directamente en el sistema de fuentes de las normas urbanísticas al anular la Disposición Derogatoria contenida en el RDL 1/1992 sobre la legislación anterior, lo que implicó restaurar la vigencia del Texto Refundido de 1976 y los Reglamentos que, en su desarrollo, hemos citado más arriba, que a día de hoy tienen carácter de legislación supletoria, en defecto de normativa propia de las Comunidades Autónomas.

De todo el proceso anulatorio se mantuvieron, sin embargo, como competencias estatales las que figuraban en la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Y por supuesto, para intentar colmar los vacíos legales que la STC 61/1997 podría implicar, cada una de las Comunidades Autónomas fueron aprobando sus respectivas legislaciones urbanísticas.

No terminaron aquí, sin embargo, los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas puesto que, en la nueva interpretación derivada de la STC 61/1997, parecía difícil armonizar las competencias exclusivas reconocidas al Estado y a las Comunidades Autónomas. La encrucijada era cómo garantizar por el Estado las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo (competencia exclusiva suya ex art. 149.1.1ª CE), si el estatuto de éste dependía de la clasificación del suelo, tarea propia de los planes urbanísticos cuya regulación se atribuía exclusivamente a las Comunidades Autónomas (ex art. 148.1.3ª CE).

La respuesta a este conflicto trató de darse con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, que derogó la hasta entonces vigente Ley estatal 6/1998 y que, a su vez, ha sido derogada por la normativa vigente, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo (en lo sucesivo, TRLS), incorporando en un único texto los preceptos vigentes todavía del RDL 1/1992. La novedad de la nueva norma es afrontar las competencias estatales en materia de configuración del estatuto legal del derecho de propiedad del suelo prescindiendo de la clasificación de éste, vinculándolo, por tanto, a criterios objetivos y no normativos. De este modo en la actualidad se distinguen exclusivamente el “suelo urbanizado” (es decir, el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por su urbanización) y el “suelo rural” (que no estaría funcionalmente integrado en la trama urbana).

En consecuencia, esta técnica de atender exclusivamente a la realidad física de los terrenos se traslada al ámbito de las valoraciones urbanísticas, en las que el método para calcular el valor del suelo se desvincula también de la clasificación y categorización urbanística, entendiendo que así se evitan criterios especulativos. De modo que el TRLS sólo contempla una valoración para el suelo urbanizado (que será el único en cuya valoración se incluyan los valores implícitos a la transformación) y otra para el suelo rural (que se ha de hacer al margen de las expectativas urbanísticas derivadas de los planes aprobados sobre el mismo).

### **c) La ordenación del territorio y el urbanismo en Castilla-La Mancha.**

El artículo 31.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en consonancia con el artículo 148.1.3º de la Constitución, otorgó a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

No obstante lo anterior, en Castilla-La Mancha, al igual que en otras Comunidades Autónomas, la normativa urbanística que venía aplicándose era la estatal, contenida en el RDL 1/1992, de 26 de junio, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Y esta situación se mantuvo sin problemas hasta la STC 61/1997, en la que se declaró la inconstitucionalidad de una buena parte de los artículos del Texto Refundido 1/1992, por exlimitación del Estado en las competencias autonómicas.

A partir de ese momento, Castilla-La Mancha cubrió por la vía de urgencia las distorsiones normativas que podía implicar la aplicación de una legislación preconstitucional (es decir, el Texto Refundido de 1976), con la Ley 5/1997, de 10 de julio, de Medidas Urgentes de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Sin embargo, esta norma, que venía a ser una apresurada reproducción de los preceptos del Real Decreto Legislativo

1/1992, se derogó con la entrada en vigor de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU), cuyo Anteproyecto dictaminó el CES en su Dictamen 2/1998.

Esta Ley fue modificada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de Modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (el CES informó el Anteproyecto en su Dictamen 12/2002), por la necesidad de efectuar reajustes como resultado de la experiencia acumulada en la aplicación de la norma urbanística autonómica. Esta Ley reguló de nuevo las condiciones relativas al deber de los municipios de contar con Plan de Ordenación Municipal. Como medida más significativa (presente ya en otras legislaciones autonómicas), en estos Planes se obligó a reservar, para cada unidad de actuación urbanizadora en suelo urbano no consolidado y en cada sector de suelo urbanizable, el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles de vivienda con protección pública en el primer decenio de vigencia del Plan. En el caso de suelo urbanizable, tal reserva no puede ser inferior al 50% de la total edificabilidad residencial materializable, aunque los Ayuntamientos pueden descontar justificadamente este porcentaje hasta en un 10%.

Por otra parte, la Disposición Final primera de la Ley 1/2003 autorizó en el plazo de seis meses al Consejo de Gobierno para elaborar y aprobar un texto refundido de la LOTAU que incorporase las modificaciones de la nueva Ley y denominase en euros las referencias de la misma. Al no cumplirse, esta autorización hubo de ser renovada en la Disposición Adicional 12ª de la Ley 14/2003, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, concediéndose para ello el año 2004.

Fruto de esta primera delegación legislativa fue el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, cuyo Proyecto dictaminó el CES en su Dictamen 15/2004. Esta norma sería después puntualmente modificada por sendas Leyes 7/2005, de 7 de julio, y 12/2005, de 27 de diciembre.

Con la entrada en vigor de la legislación básica estatal, actualmente el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, se ha hecho necesaria una nueva modificación del TRLOTAU a los preceptos básicos estatales. Ello se verificó mediante la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (cuyo Anteproyecto Dictaminó el CES en su Dictamen 11/2008).

En la Disposición Final segunda de la Ley 2/2009 se autorizaba al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, se aprobase un nuevo texto refundido que incorporase sus modificaciones. El resultado de ello ha sido el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, segunda refundición que, en la actualidad, constituye la normativa vigente. Este Proyecto resultó informado por el CES en su Dictamen 3/2010.

Pero, recordemos que antes de la aprobación del primer Texto Refundido de la LOTAU (el de 2004) había comenzado en Castilla-La Mancha la tarea de desarrollo reglamentario de nuestra legislación urbanística. Por el momento, los Reglamentos de desarrollo publicados son dos:

- El Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Proyecto informado en el Dictamen del CES 5/2003), que en su redacción actual es el resultado de la modificación operada por el Decreto 177/2010, de 1 de julio (Proyecto informado en nuestro Dictamen 4/2010).
- El Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de la Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Proyecto informado en el Dictamen 2/2004 del CES).

Con el presente Proyecto de Decreto se busca, pues, completar el desarrollo reglamentario del Texto Refundido de 2010 en el concreto ámbito de la disciplina urbanística, evitando así la aplicación supletoria de normas estatales preconstitucionales, con vistas al ejercicio en plenitud de las competencias exclusivas que ostenta Castilla-La Mancha en materia de urbanismo.

Además de la normativa anterior, que es la más importante, también debemos destacar las siguientes normas:

- La Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación de la Empresa Pública de Gestión del Suelo de Castilla-La Mancha, que convierte a ésta en un ente instrumental de la Administración de la Junta al servicio de la política regional de vivienda y suelo (cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen 5/2007, del CES).
- El Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Este Decreto supone la derogación de otros tres anteriormente en vigor, cuyo contenido refunde: a) el Decreto 124/2006, de 19 de diciembre, de transparencia urbanística, por el que se ordenaba dar publicidad a las actas y acuerdos de la Comisión Regional y las Comisiones Provinciales de Urbanismo; b) el Decreto 35/2008, de 11 de marzo, por el que se regulan los órganos en materia de ordenación territorial y urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; c) el Decreto 83/2009, de 23 de junio, por el que se establecen medidas de agilización y de apoyo a los Municipios en la concertación interadministrativa de instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística.

#### **d) La legislación autonómica comparada.**

La regulación normativa de la disciplina urbanística en otras Comunidades Autónomas se caracteriza por una gran heterogeneidad. Una buena parte de las Comunidades Autónomas con legislación urbanística propia no han sentido la necesidad de regular específicamente esta materia. Por el contrario, en el caso

de Baleares la disciplina urbanística ha merecido incluso una norma de rango legal. Podemos destacar, por tanto, las siguientes normas específicas:

- Baleares: Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística de las Illes Balears.
- Galicia: Decreto 28/1999, de 21 de enero, que aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de aplicación de la Ley del Suelo de Galicia.
- Andalucía: Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## II. Contenido

El Proyecto de Decreto está precedido de una Exposición de Motivos, sin denominación expresa de tal, un único artículo y dos Disposiciones Finales. A continuación se inserta el Reglamento, compuesto por un Título Preliminar y 5 Títulos, que integran 102 artículos, 1 Disposición Adicional y 1 Disposición Transitoria.

En la **Exposición de Motivos** se citan como fundamentos y antecedentes del Decreto la Disposición Final 3ª del Decreto Legislativo 1/2010, sobre la facultad al Consejo de Gobierno de desarrollo reglamentario del mismo. Se justifica la necesidad del Decreto por la existencia de numerosos incumplimientos y la necesidad de reforzar los instrumentos de reacción del sistema. A continuación se expone el contenido y la estructura del mismo.

El **artículo único** aprueba el Reglamento de disciplina urbanística que se inserta como anexo al mismo.

La **Disposición Final primera** habilita al titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto.

La **Disposición Final segunda** dispone la entrada en vigor del Decreto a los veinte días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

La estructura del **Reglamento** es la siguiente:

El **Título Preliminar** se refiere al objeto, ámbito de aplicación y distribución de competencias. El **artículo 1** alude a las dos primeras cuestiones (objeto y ámbito de aplicación) y los **artículos 2 y 3** diseñan el esquema de las competencias autonómicas y municipales, respectivamente.

El **Título I** se dedica a la exposición de principios generales encomendando el **artículo 4** a la Junta de Comunidades y a los Municipios el ejercicio de las funciones de garantía y protección de la ordenación territorial y urbanística, entidades ambas llamadas a la colaboración en estas funciones, en el **artículo 5**.

El **Título II** regula la intervención preventiva en la edificación y el uso del suelo y se divide en tres capítulos.

El **capítulo primero** enumera en el **artículo 6** los actos sujetos a comunicación previa (sustancialmente dos: los de transmisión de licencias y los actos de uso o edificación no sometidos a licencia urbanística). El **artículo 7** concreta la comunicación previa en el supuesto de transmisión de licencias. Los **artículos 8 y 9** regulan, respectivamente los actos de iniciación y de instrucción del procedimiento de comunicación respecto de actos de uso del suelo y de la edificación. El **artículo 10** regula las consecuencias y efectos de las actuaciones realizadas en fraude de ley.

El **capítulo segundo** recoge los actos sujetos a licencias urbanísticas. Este capítulo se divide, a su vez, en tres secciones.

En la **sección primera** el **artículo 11** define el concepto de licencia urbanística, como acto administrativo reglado y declarativo de derechos. El **artículo 12** establece los entes con competencias de otorgamiento de licencias y en el **artículo 13** se contempla el trámite de información general.

En la **sección segunda** el **artículo 14** sujeta a licencia las obras, edificaciones, instalaciones, usos y actividades previstos en los artículos 165 y 169 del TRLOTAU. El **artículo 15** define, por exclusión, los actos no sujetos a licencia y el **artículo 16** establece las reglas específicas de control para los actos promovidos por las Administraciones públicas, autonómica o local.

La **sección tercera** clasifica las licencias y expone su relación con otras autorizaciones o permisos concurrentes. El **artículo 17** alude a las licencias de parcelación y segregación. El **artículo 18** regula las licencias urbanísticas para obras, usos y actividades de carácter provisional. Los **artículos 19 y 20** regulan las licencias urbanísticas de obras, usos y actividades parciales. El **artículo 21** establece el régimen jurídico de las licencias de obras. Los **artículos 22, 23 y 24** se refieren, respectivamente, a las licencias de usos y actividades con incidencia ambiental, de primera ocupación o utilización y de apertura de locales, instalaciones o establecimientos. El **artículo 25** prevé los actos promovidos por las Administraciones Públicas y el **artículo 26** regula los actos de uso del suelo y la edificación en suelo rústico.

El **capítulo tercero** establece los procedimientos de concesión de las licencias urbanísticas y se integra por seis secciones.

La **sección primera**, sobre principios generales, prevé en el **artículo 27** la relación de la licencia urbanística con otros informes y títulos habilitantes. El **artículo 28** regula el procedimiento de las licencias

urbanísticas y contempla el supuesto de la ilegalidad sobrevenida. El **artículo 29** regula la institución del silencio administrativo.

La **sección segunda** regula el procedimiento general para la concesión de licencias urbanísticas. El **artículo 30** contiene reglas para la iniciación, instrucción y terminación del procedimiento y el **artículo 31** los plazos de resolución de los procedimientos. La **sección tercera** contiene las normas especiales aplicables al procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas de obras, enumeradas en su único **artículo 32**.

La **sección cuarta** explicita normas especiales aplicables a determinados tipos de licencia. En concreto: en el **artículo 33**, las posibles en los procedimientos de licencias provisionales; en el **artículo 34**, las de procedimientos de licencia de primera ocupación; en el **artículo 35**, las aplicables a procedimientos de licencias de parcelación urbanística y, por último, el **artículo 36** recoge las actuaciones sujetas a consulta administrativa.

La **sección quinta** establece la vigencia de las licencias urbanísticas, desarrollando los plazos en el **artículo 37** y las reglas de caducidad, en el **artículo 38**. Por último, la **sección sexta**, en su único **artículo 39**, recuerda el deber de colaboración pública de las compañías suministradoras de energía eléctrica, agua, gas, telefonía, telecomunicaciones y demás servicios sujetos a licencia.

El **Título III** regula la inspección urbanística y el deber de conservación de obras y construcciones y se divide en cuatro capítulos.

El **capítulo primero** regula la inspección urbanística, empleando para ello 4 secciones.

La **sección primera** sobre disposiciones generales, regula en el **artículo 40** la función inspectora y en el **artículo 41** al personal de inspección. En la **sección segunda** se estructuran los servicios de inspección: su estructura organizativa que, conforme al **artículo 43** se conforma en dos niveles (provincial y central); el **artículo 44** regula los inspectores territoriales cuyas facultades y deberes se enumeran en los **artículos 45 y 46**. En la **sección tercera** se establecen normas de la actuación inspectora: al inicio se dedica el **artículo 47**; los medios, se enumeran en el **artículo 48**; las obligaciones de los ciudadanos en relación con la actuación inspectora se delimitan en el **artículo 49**; las consecuencias de la obstrucción a la labor inspectora se reflejan en el **artículo 50**; la práctica de la actuación inspectora se recoge en el **artículo 51** y su contenido y desarrollo en el **artículo 52**; el **artículo 53** prevé la citación a comparecencia; el libro de inspección está contemplado en el **artículo 54**; las actas, su contenido, formalización y clases, en los **artículos 55, 56, 57 y 58**, respectivamente; y, por último, los **artículos 59 a 63** regulan las actas de obstaculización de la inspección, las de constatación de hechos, las de infracción, el deber de comunicación de las actas y los informes del Servicio de Inspección. Por último la **sección cuarta** regula los planes de inspección que se enumeran en el **artículo 64**. El **artículo 65** regula el Plan de inspección anual y el **artículo 66** los Planes de inspección extraordinarios. El contenido de los Planes de inspección se define en el **artículo 67** y a su ejecución se dedica el **artículo 68**.

El **capítulo segundo** regula el deber de conservación de obras y construcciones. Al deber de conservación y rehabilitación se dedica el **artículo 69**. La inspección periódica de construcciones y edificaciones se contiene en el **artículo 70**.

El **capítulo tercero** regula el procedimiento para la declaración de ruina y la ruina inminente. La definición de estos conceptos se encuentra en el **artículo 71**. La iniciación del procedimiento en el **artículo 72**; la instrucción, en el **artículo 73**; la resolución en el **artículo 74**. El **artículo 75** contempla la situación de ruina física inminente. El **artículo 76** enumera los deberes de las personas propietarias y el **artículo 77** regula los supuestos en que la ruina inminente pone en peligro la seguridad pública o la integridad del patrimonio catalogado o declarado de interés histórico o artístico.

El **capítulo cuarto** se dedica a las órdenes de ejecución en las que, según el **artículo 78** los municipios y la Junta de Comunidades pueden imponer coactivamente medidas de conservación, restauración o terminación de obras, construcciones o instalaciones en los supuestos previstos en el **artículo 79** y con arreglo al procedimiento del **artículo 80**, cuyo resultado es una resolución con el contenido del **artículo 81** susceptible de ejecución forzosa conforme al **artículo 82**.

El **Título IV** contiene normas de protección de la legalidad urbanística. El **artículo 83** distingue al respecto entre actuaciones urbanísticas clandestinas e ilegales, que permiten adoptar a la Administración las medidas cautelares previstas en el **artículo 84**. El **artículo 85** desarrolla la medida cautelar de suspensión de actuaciones en curso de ejecución, sea por la falta de calificación, comunicación previa o autorización preceptiva o por cualquier discordancia con los títulos habilitantes. El **artículo 86** regula el expediente de legalización y el **artículo 87** el tratamiento que ha de darse a las actuaciones urbanísticas ya concluidas llevadas a cabo sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones. El **artículo 88** se centra en la resolución del expediente de legalización y a la restauración de la realidad física alterada se destina el **artículo 89**. El **artículo 90** recoge las consecuencias del incumplimiento de órdenes de restauración o restitución de la realidad física alterada. El **artículo 91** prevé el régimen de las obras de construcción, instalación, edificación y uso del suelo que estén realizándose o hayan concluido, al amparo de títulos de habilitación ilegales, incluyendo también el supuesto de la anulación de dichos títulos. Por último, el **artículo 92** se dedica a la protección de zonas verdes, espacios libres, bienes catalogados de dominio público y suelo rústico no urbanizable de especial protección.

El **Título V** tipifica las infracciones y sanciones administrativas. Las primeras vienen tipificadas en el **artículo 93**, que distingue las muy graves, graves o leves. Los plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas se establecen en el **artículo 94** y las sanciones se regulan en el **artículo 95**. El **artículo 96** prevé la posible intervención de la Junta de Comunidades en materia de protección de la ordenación territorial y urbanística en sustitución de los Municipios. El **artículo 97** dispone unas reglas básicas sobre el procedimiento sancionador y el **artículo 98** distribuye las competencias sancionadoras entre los Municipios y la Administración regional. El **artículo 99** proclama la preferencia del régimen especial sancionador sobre las sanciones generales. El **artículo 100** alude al pago y la prescripción de las sanciones. El **artículo 101** regula la prejudicialidad penal y el **artículo 102** contempla y regula la existencia de un Registro de infractores.

La **Disposición adicional única** establece el deber de comunicación de los actos de naturaleza urbanística por parte de los Registradores de la Propiedad.

La **Disposición transitoria única** impide la aplicación del presente Reglamento a los expedientes que tengan solicitada licencia u otros títulos legitimadores a la entrada en vigor del mismo, así como a los expedientes de legalización, sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística incoados con anterioridad a dicha vigencia.

### III. Valoración y observaciones

#### III.1. De carácter general

Todo el proceso urbanístico tiene como fundamento el control que las Administraciones Públicas han de ejercer sobre la actuación de los administrados, relacionadas con las diversas formas de uso del suelo. Este control no se desarrolla solamente de manera preventiva – sometiendo las diversas actuaciones al deber de obtener la previa licencia o de respetar la comunicación previa – sino que también presenta una perspectiva más general, de velar por la conservación de las construcciones, los bienes públicos y, en fin, garantizar el regular ejercicio de las potestades públicas sobre urbanismo y ordenación del territorio.

Ya hemos tenido ocasión de afirmar en nuestro Dictamen 1/2011 la conveniencia de poner fin al desarrollo normativo de nuestro TRLOTAU con aquellos reglamentos que han de culminarlo de los cuales, en este caso, el Reglamento de Disciplina constituye la norma de cierre del sistema urbanístico de Castilla-La Mancha. Esta necesidad, que apreciamos por última vez en nuestro Dictamen 2/2010, la hicimos extensiva a la conveniencia de contar asimismo con una regulación general sobre la ordenación territorial, para integrar las políticas de suelo en el marco más amplio de aquellas otras actuaciones con incidencia económica y social, definiendo el orden de prioridades de nuestro desarrollo futuro como región. En este último aspecto, confiamos disponer pronto también de la iniciativa de la Consejería competente en la materia, para intervenir en ella con nuestro Dictamen.

En el presente Reglamento de Disciplina queremos destacar muy positivamente la didáctica enumeración de competencias que en la materia hacen los artículos 2 y 3, en los que se deja clara la esfera de intervención de las diversas Administraciones públicas con atribuciones al respecto. Es también importante la cita de los principios generales que han de observarse para la protección de la ordenación territorial y urbanística y, entre ellos, destaca el de colaboración que, a nuestro juicio, sin embargo, no debería quedar reducido en el artículo 5 a los supuestos de delegación intersubjetiva.

Por lo que se refiere a los actos sujetos a comunicación previa, creemos que deben perfilarse mejor en los artículos 8 y 9 los aspectos procedimentales teniendo en cuenta que, por regla general, el acto de comunicación no debe implicar la apertura de procedimiento alguno. Lo prueba el hecho de que, si la comunicación

es correcta, la Administración ni siquiera tendría el deber de resolver. Por el contrario, sólo si el órgano administrativo considerase que la actividad sujeta a comunicación no es susceptible de realizarse, deberá abrir el correspondiente procedimiento, con audiencia del interesado, para evitar que éste pueda desarrollar la citada actuación.

En este tema, sin embargo, observamos alguna dificultad de conexión entre el TRLOTAU y el Reglamento. Este, en su artículo 7, después de sujetar la transmisión de licencias urbanísticas al régimen de la comunicación previa, aclara que la falta de la misma “...no afectará a la validez de la transmisión ni será causa de caducidad de la licencia”. En cambio, si hay que aplicar literalmente el artículo 159 TRLOTAU, la realización de actos sujetos a comunicación previa sin la observancia de ésta han de tener el tratamiento de actos clandestinos, de modo que podrían exigir la tramitación de un expediente de legalización que no parece tener sentido si la transmisión no comunicada carece de capacidad para invalidar el acto de la licencia. Por otra parte es dudoso si este mismo régimen ha de aplicarse al supuesto del artículo 29.8 del Proyecto, que obliga también a la comunicación previa al comienzo de las obras y actividades en los supuestos de obtención de la licencia por silencio positivo.

Otra cuestión que conviene aclarar mejor en el texto es la relativa a las causas de suspensión e interrupción del procedimiento de otorgamiento de licencias. Aparentemente se tratan ambos supuestos como si fueran idénticos cuando, doctrinalmente, la extinción de dichas causas provoca efectos distintos (de reanudación de plazos, en caso de suspensión, y de reinicio de los mismos si se da la interrupción). Creemos que el tratamiento de estos aspectos ha de ajustarse más a lo dispuesto con carácter básico en la Ley 30/1992.

En el Título III, la inspección urbanística se desarrolla como la institución en la que va a reposar el debido control de las actuaciones urbanísticas. Nos parece muy acertado pormenorizar sus funciones, los tipos de actas en que se documenta su intervención así como la previsión de Planes en los que se prioricen los objetivos de aquélla. Ahora bien, creemos que si se aborda una definición de la función inspectora no es suficiente la prevista en el artículo 40.1. En cuanto a la enumeración de los tipos de actas, no entendemos la razón por la que aparecen diferenciadas en el artículo 58 y concordantes, las de “*obstaculización*” y las de “*constatación de hechos*”, pues las primeras parecen una simple especialidad de las segundas. Y, en último término, como señalamos en el epígrafe siguiente, parece que la relevancia de la inspección para la consecución de los objetivos que deben alcanzarse en la disciplina urbanística justifican dedicarle un título exclusivo.

Consideramos muy positivo pormenorizar en deberes tan importantes como los de conservar las edificaciones y construcciones, los procedimientos de declaración de ruina y las consiguientes órdenes de ejecución que pueden traer consigo, aspectos todos ellos contenidos en los capítulos II a IV del Título III. En especial hemos de destacar la denominada “*inspección periódica de construcciones y edificaciones*” regulada en el artículo 70. En este artículo es particularmente loable la obligación de que los Ayuntamientos elaboren un censo que contenga las construcciones o edificaciones catalogadas o protegidas, así como todas aquellas que superen los 50 años de antigüedad, lo que facilitará la función inspectora, por un lado, así como el conocimiento y concienciación de todos los ciudadanos del patrimonio existente. Echamos en falta, sin embargo, que este precepto establezca

consecuencias negativas al hecho de incumplir el deber de presentación ante la Administración de los informes facultativos cuando dicha inspección sea obligada.

Por lo que se refiere al Título V, respecto de las infracciones y sanciones urbanísticas, sin perjuicio de reconocer que se observa un sustancial seguimiento del TRLOTAU, garantía por tanto de que se respeta el principio de legalidad, entendemos que han de perfilarse mejor algunos extremos. Así, habría que evitar reiteraciones literales de preceptos (como ocurre entre los nº 5 y 12 del artículo 95); eliminar de este apartado el artículo 96, que se refiere a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma intervenga en la protección de la ordenación territorial y urbanística en sustitución de los municipios (intervención que tiene un alcance más general que el estricto ámbito sancionador) y, en fin, que se aligeren sustancialmente contenidos de otros artículos, entre los que destacamos el artículo 97 sobre procedimiento sancionador que, en la mayor parte de su contenido, es una reiteración innecesaria del RD 1398/1993. Por cierto que el escrupuloso respeto a la autonomía local determina, a nuestro juicio, que el ámbito de aplicación de este precepto sólo se extienda a los Municipios cuando éstos tramiten sanciones cuya imposición corresponda a la Administración regional, o cuando sea ésta la que sustituya la actividad municipal.

En último término, como observación puramente formal, sugerimos que las referencias que se hacen a la Junta de Comunidades o a la Comunidad Autónoma se refieran más específicamente a la Administración de la Junta de Comunidades. Tal es el caso, salvo error u omisión por nuestra parte, de los artículos 2, 4.1, 5 (párrafo 1º), 26.3, 40 (apartados 2 y 3), 41.1, 42.1, 43.2, 45.1, 64.1, 78.1 (2º párrafo), 79.2, 93.9, 2º párrafo), 95 (apartado 10, 3º párrafo), 96 (título), 98 (apartados 2 y 4, 2º párrafo) y Disposición Adicional Única.

### III.2. Al texto del Proyecto

#### Al título del Decreto.

Como ya hemos observado en nuestro Dictamen 1/2011, conviene unificar criterios en el título de este Reglamento con respecto al de gestión urbanística.

#### Exposición de motivos.

En el párrafo 3º se dispone: *“Toda la ordenación, planificación y gestión urbanística requieren de la existencia de unos adecuados y eficaces instrumentos que hagan frente a las posibles infracciones y garanticen su correcta aplicación...”.*

En relación con las expresiones subrayadas, consideramos que el texto podría ser mejorado. Así el calificativo – que con toda evidencia acompaña a los sustantivos múltiples “ordenación”, “planificación” y “gestión” – debería escribirse en plural. Por otra parte, la existencia de los adecuados y eficaces instrumentos que constituyen la “disciplina urbanística” es claro que no pueden tener el único propósito de “hacer frente a las posibles infracciones”, ya que la disciplina va más allá, para abarcar actuaciones preventivas que eviten la comisión de

aquellas. Y, por último, tampoco entendemos que parezca adecuado escribir respecto de las infracciones que *"garanticen su correcta aplicación"*, pues las infracciones nunca serán "correctamente aplicables".

#### **Artículo único. Aprobación del Reglamento de Disciplina Urbanística.**

Debería unificarse la denominación del Reglamento que se hace en este precepto con la que figura en el título de la norma y la del propio anexo.

#### **Consideraciones al anexo en el que se contiene el texto del Reglamento de Disciplina Urbanística.**

#### **Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.**

Entendemos que este artículo debería tener un único párrafo que dijera: *"El presente Reglamento tiene por objeto, en el marco del Texto Refundido..."*, ya que el actual párrafo primero indicando que el Reglamento se dicta en virtud de la habilitación reglamentaria de la Disposición Final tercera, apartado 2º del TRLOTAU, es propio de la Exposición de motivos en cuyo primer párrafo, por cierto, ya se ha incluido esta misma consideración.

#### **Artículo 2. Competencia de la Administración de (la) Junta de Comunidades relativa al control de la legalidad de las actuaciones urbanísticas.**

Este precepto, en el que se enumeran las competencias de la Administración autonómica en materia de control de legalidad de las actuaciones urbanísticas, está encabezado por un párrafo en el que literalmente se afirma que las facultades citadas a continuación se derivan del Título VII del TRLOTAU.

Convendría no ser tan preciso en la cita del Título VII ya que, por ejemplo, en las funciones de calificación urbanística dicho Título no es el único que ha de tenerse en cuenta (con mejor criterio, por ejemplo, el artículo siguiente es más genérico respecto de las competencias municipales). Así, el precepto que distribuye las competencias para la calificación es el artículo 64, ubicado en el Título IV TRLOTAU. Tampoco es absolutamente correcto, como se afirma en la letra a) del precepto, que a la Administración regional le corresponda *"La calificación urbanística del suelo rústico no urbanizable de especial protección en todos los casos y la calificación urbanística del suelo rústico de reserva en Municipios con menos de 10.000 habitantes"*. De la lectura del citado artículo 64 TRLOTAU se deducen una serie de exclusiones que no han sido tenidas en cuenta en la redacción del apartado a). Por eso creemos que la redacción correcta debiera ser: *"La calificación urbanística del suelo rústico no urbanizable de especial protección y la calificación urbanística del suelo rústico de reserva en Municipios con menos de 10.000 habitantes, en los supuestos previstos en el artículo 64.4 TRLOTAU"*.

En la letra k) debería redactarse: *"...en los términos previstos en la normativa de contratos del sector público cuando ésta sea aplicable"*.

#### Artículo 4. El ejercicio de las funciones de garantía y protección de la ordenación territorial y urbanística.

En el nº 2, después de sentarse el principio de que autoridades y funcionarios están obligados a iniciar y tramitar los procedimientos de disciplina correspondientes, se dispone que: *“...El incumplimiento de dicha obligación o su cumplimiento defectuoso dará lugar a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad penal en la que se hubiera podido incurrir”*. Parece que, en el caso de la expresión subrayada el precepto debería ser más concreto: naturalmente que la Administración deberá responder por sus omisiones pero aquí se está aludiendo, específicamente, a la responsabilidad disciplinaria.

#### Artículo 5. La colaboración en el ejercicio de las funciones de garantía y protección de la ordenación territorial y urbanística.

El título del artículo suscita unas expectativas que acaba defraudando su contenido. En efecto, creemos que la materialización de la “colaboración” entre Municipios y Administración regional no debe quedar circunscrita a las posibles delegaciones intersubjetivas, que son la única posibilidad prevista en los dos apartados del precepto.

#### Artículo 7. La comunicación de la transmisión de licencias urbanísticas.

En el nº 1 se afirma expresamente que la omisión de la comunicación *“...no afectará a la validez de la transmisión, ni será causa de caducidad de la licencia...”*. Esta previsión se nos antoja difícilmente compatible con lo dispuesto en el artículo 159 TRLOTAU en el que se dice que: *“La realización de los actos, las operaciones y las actividades a los que se refiere el artículo 157 sin comunicación previa al Municipio se consideran clandestinas a los efectos de la presente Ley”*.

Pues bien, a tenor del artículo 178 TRLOTAU, las actuaciones clandestinas necesitan seguir un régimen de legalización, basada en la incoación de un procedimiento administrativo en los términos de dicho artículo. Es difícil imaginar, por tanto, un procedimiento de “legalización” cuando, en realidad, la actuación cuya transmisión se propugna no está afectada en su validez y cuando podría seguir amparada por la licencia cuya caducidad no se habría producido según este precepto. Independientemente de que nos parezca más razonable la solución del Reglamento que la interpretación a que conduce el TRLOTAU, el principio de jerarquía normativa impone una regulación más armonizada de la que ahora presentan estas cuestiones.

En el nº 2 se dice que: *“La comunicación...podrá ser sustituida por el documento público o privado que acredite la transmisión..., siempre que en el mismo se identifique suficientemente la licencia transmitida””*.

En realidad creemos que la presentación del documento acreditativo de la transmisión no es un sustitutivo de la comunicación sino una posibilidad de practicarla que el legislador acepta como válida. Por otra parte, creemos que el espíritu de tal norma no debe ser que en el propio documento de transmisión se mencione e

identifique la licencia transmitida, como parece decirse literalmente, sino que de dicho documento sea posible identificar la licencia que ampara la edificación, actividad o instalación objeto de transmisión.

Por otra parte, no se entiende muy bien cómo podrá aplicarse esta regla si, según el nº 3 del artículo siguiente, en todos los casos de comunicación previa es preciso acompañar, como mínimo, los documentos que allí se indican.

**Artículo 8. Actos de uso del suelo y de la edificación sujetos a comunicación previa. Iniciación del procedimiento / Artículo 9. Actos de uso del suelo y de la edificación sujetos a comunicación previa. Instrucción del procedimiento.**

En primer lugar vamos a realizar una serie de observaciones generales a ambos preceptos.

En estos dos artículos consideramos inadecuado que el reglamento equipare en el artículo 8 el acto de *"comunicación previa"* con el acto de parte que inicia un procedimiento administrativo, en el que deban observarse los trámites preceptivos de instrucción del artículo 9. De ser esto así, no se comprendería fácilmente que, a la vista del nº 1 de dicho artículo 9, la Administración sólo esté obligada a dictar resolución cuando se oponga a la realización de la transmisión pretendida. Dicho en sentido contrario, si de verdad iniciaran procedimiento administrativo las actuaciones derivadas de la formulación de una comunicación de parte, en todos aquellos casos en que la Administración considere que la transmisión es legal, dicho procedimiento concluiría sin resolución, vulnerándose así flagrantemente el artículo 42.1 de la Ley 30/1992 que obliga a la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

Por el contrario, nuestra particular interpretación del artículo 71 bis de la Ley 30/1992, introducido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, es que, en principio la *"comunicación previa"* debe entenderse como un acto de mera colaboración que se impone al particular respecto de la Administración para el ejercicio efectivo de los derechos de aquél, pero que, en principio, no inicia procedimiento alguno. Ese acto, que en la regulación del proyecto dictaminado ha de realizarse con la antelación de 15 días a la efectividad de la transmisión proyectada, permite a la Administración, durante ese intervalo, formular la correspondiente oposición. Pero sólo en este caso se produciría técnicamente la apertura de un procedimiento – que hay que considerar de oficio, a todos los efectos – dirigido a evitar que el acto de comunicación inicial acabe generando en el particular la expectativa de una transmisión que, legalmente, no puede producirse.

Con respecto al artículo 8 realizamos las siguientes observaciones particulares.

Aparte de la observación formulada con carácter general sobre la verdadera naturaleza de la comunicación previa, en el nº 3 se contiene una documentación que, según se afirma, ha de acompañarse necesariamente a la comunicación. Pues bien, si esto es así, no entendemos cómo podrá cobrar virtualidad la regla prevista en el artículo 7.2 que permite que la comunicación *"pueda ser sustituida"* por la simple presentación del

documento público o privado que acredite la transmisión". Es evidente que se trata de reglas contradictorias (salvo que no resulten de aplicación simultánea, caso en el que deberá ordenarse la prevalencia de cada una de ellas).

En cuanto al artículo 9 consideramos que en el nº 1 sólo se contemplan como alternativas a la comunicación previa que la Administración no se oponga o, por el contrario, "...dicte resolución...por la que se deniegue la realización de la actuación...". Del artículo 158 TRLOTAU se deduce, sin embargo, que esta denegación no siempre es definitiva pues, como se desprende de la letra a) del artículo 9.1 del proyecto, existe la posibilidad de que la Administración considere que la "actuación" es susceptible de obtener la preceptiva licencia, debiendo comunicárselo así al interesado.

En cuanto al segundo párrafo del apartado 1 del artículo 9 se establece que: *"No obstante, el transcurso del plazo indicado sin que se dicte por la Administración municipal resolución a la que se refiere este apartado no supondrá en ningún caso la autorización de la actuación de que se trate"*. Pero aunque esto sea así, creemos que la Administración debería tener algún tipo de responsabilidad cuando, efectuada en tiempo y forma la comunicación previa por el particular, aquélla no le ha comunicado su negativa a consentir la actuación en el plazo que reglamentariamente tiene fijado.

En el nº 3 del artículo 9 (que debe ser el 2 y, por lo tanto, el nº 4 pasaría a ser el 3), se alude a la posibilidad de subsanación que permite a la Administración municipal solicitar que se complete el contenido de la comunicación. Creemos que la ubicación de la subsanación no corresponde al artículo 9, pues según la Ley 30/1992 ésta no constituye un acto de instrucción sino que pertenece al momento de iniciación del procedimiento administrativo, pues el artículo 71 de la citada norma se ubica en el capítulo I, Título VI, denominado "Iniciación del procedimiento".

### **Artículo 13. Información general.**

Si la rúbrica de este precepto es correcta y por "información general" debe entenderse aquella a la que tiene derecho cualquier ciudadano, parece excesivo que el nº 1 advierta que: *"En todas las obras de urbanización, construcción y edificación deberá disponerse a pie de obra de una copia autorizada de la licencia urbanística..., del acto de aprobación del proyecto, orden de ejecución..."*. Aparte de que, de alguna manera habría que eludir la expresión coloquial subrayada, no creemos que a cualquier ciudadano le asista el derecho de obligar al promotor a la exhibición de estos documentos.

También se nos antoja gravosa el preceptivo deber de colocar un cartel informativo *"En toda obra de construcción, edificación o urbanización..."*, equiparando aquí lo que serían actividades de interés público, como las obras de urbanización – en las que este requisito parece justificado – con otras en las que los particulares asumen un mayor protagonismo y en las que ese "interés general" queda sustancialmente diluido (como sería el caso, por ejemplo, de singulares edificaciones residenciales de autopromoción privada). Por otra parte, se configura una obligación cuya capacidad de cumplimiento por sus destinatarios resulta enormemente complicada, pues respecto de las características que debe tener el citado cartel sólo se dice que respetará *"...las dimensiones y*

*características adecuadas para su correcta observación desde la vía pública...*. Y la misma indefinición apreciamos en el apartado 3 cuando se establecen criterios para *"el resto de la publicidad estática"* y se dispone que ésta no sea susceptible de *"inducir a error en los adquirentes de parcelas o solares sobre las cargas de urbanización y las restantes condiciones de aplicación"*.

#### **Artículo 15. Actos no sujetos a licencia urbanística.**

Sugerimos en el nº 1 mejorar la redacción para evitar reiteraciones en la expresión: *"...los mismos efectos que la licencia urbanística, a los efectos de la normativa..."*.

En la letra d) del nº 2 debería eliminarse la expresión: *"No están sujetas a previa licencia..."* pues precisamente en todas esas letras se están enumerando supuestos excluidos de este deber.

#### **Artículo 16. Actos promovidos por las Administraciones Públicas.**

En el nº 1, dentro de los actos excluidos del deber de obtener licencia urbanística se citan los promovidos por Administraciones Públicas *"...sin perjuicio de lo establecido en los artículos 10 y 173 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio..."*. Pues bien, no entendemos que el Proyecto necesite hasta tres artículos (el 16, el 25 – estos dos hasta llegan a titularse igual – y el 36) para desarrollar idéntico contenido. En cualquier caso, en la última remisión habría que corregir la errata, escribiendo *"...así como del artículo 25 del presente Reglamento"*.

#### **Artículo 17. Licencias de parcelación y segregación.**

En el nº 9, la división material de terrenos sin licencia o con infracción de la misma se dice que: *"...dará lugar a su supresión..."*. No está muy claro a qué efecto se refiere cuando se alude a la "supresión", término que, en cualquier caso, parece de escaso contenido técnico-jurídico.

#### **Artículo 18. Licencias urbanísticas para obras, usos y actividades de carácter provisional.**

Nos surgen dudas interpretativas ante la circunstancia de que el nº 1 obligue a establecer de manera expresa para las licencias provisionales un *"...plazo límite concreto o condición extintiva que derivarán de la propia naturaleza de la obra, uso o actividad solicitados"*. Estas menciones parecen ociosas e incompatibles con la previsión del nº 5 de que *"Dichas licencias podrán ser revocadas cuando así lo acuerde la Administración municipal de forma motivada, en cualquier momento..."*. Ya que o el plazo expreso ha de vincular a la Administración concedente -en cuyo caso no hay libertad revocatoria-; o bien, el plazo no vincula -y en este supuesto su introducción en la resolución expresa resultará innecesario y equívoco-.

En el nº 7 debe redactarse: *"...en el caso de que..."*. En este apartado se contempla la prestación de aval como una facultad excesivamente discrecional del Ayuntamiento correspondiente. Ni siquiera se

establece un criterio claro acerca de su montante, que dependerá de la valoración de los servicios técnicos municipales en la que parece que, por lo menos, debería garantizarse audiencia a los solicitantes.

#### **Artículo 19. Licencias urbanísticas de obras parciales.**

En el nº 3 debería redactarse: *“La concesión de este tipo de licencias se producirá a solicitud de las personas interesadas, quienes indicarán...”*.

#### **Artículo 20. Licencias urbanísticas de usos y actividades parciales.**

Consideramos de nuevo excesivamente discrecional la prerrogativa de la Administración municipal prevista en la letra c) del apartado 1 de exigir garantía suficiente para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes, sin hacer paralelamente un mínimo esfuerzo de acotar su cuantía indicativa, como se hace en el artículo anterior, respecto de las obras parciales.

En el nº 2 debe escribirse: *“...lo que deberá acreditarse en el expediente, y con la condición resolutoria de que...”*.

#### **Artículo 23. Licencias urbanísticas de usos y actividades. Licencias de primera ocupación o utilización.**

En el nº 4 se hace mención del *“Libro del Edificio”*. Parece, en primer lugar, que debería hacerse una remisión a la norma que lo regule. Pero, en segundo término, esta exigibilidad no parece justificarse en las declaraciones de obra nueva en los supuestos de “autopromoción”.

#### **Artículo 24. Licencias urbanísticas de usos y actividades. Licencias de apertura de instalaciones, establecimientos y locales.**

En el nº 1 parece escasamente técnico el concepto utilizado a partir del punto y seguido, de *“condiciones de tranquilidad”*.

#### **Artículo 25. Actos promovidos por las Administraciones Públicas.**

Aparte de insistir en lo poco apropiado, a nuestro juicio, de que el Proyecto necesite dos artículos de idéntico título para regular exactamente lo mismo, el nº 1 del precepto consideramos que tiene una estructura inadecuada, ya que utiliza como subdivisión una letra a) cuando no existe una letra b). Lo razonable, por tanto sería redactar:

*“La licencia de obras..., en las obras públicas promovidas por la Administración de la Junta de Comunidades y las Diputaciones siempre que:*

*a) Tengan por objeto...*

*b) El correspondiente proyecto...".*

#### **Artículo 26. Actos de uso del suelo y de la edificación en suelo rústico.**

En el apartado 3 y 4 se hace referencia al *"registro autonómico"* y creemos que al menos se debería hacer una remisión a la norma en que está regulado.

#### **Artículo 27. La licencia urbanística, otros informes y títulos habilitantes.**

En el nº 2 del precepto se establecen como causas de suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas el hecho de que se requiera la emisión de informes de otras Administraciones Públicas, distinguiéndose en el caso de los "vinculantes" – en que la reanudación se condiciona a la recepción – de los simplemente preceptivos – en que la reanudación se ha de producir en un plazo máximo de tres meses.

Pues bien, en primer lugar este precepto no puede tener engarce con el TRLOTAU, cuyo artículo 161.3 es incluso más restrictivo sobre la posibilidad de suspensión. Si, por lo tanto, hay que justificarlo en las reglas generales del procedimiento administrativo, las posibilidades de suspensión deberían acomodarse a lo dispuesto en el artículo 42.5 c) de la Ley 30/1992, que en ningún caso facultad por el carácter vinculante o no del informe sino por su carácter "preceptivo y determinante" y sin que tampoco permitan ir más allá, en todo caso, de los tres meses de suspensión.

#### **Artículo 29. El silencio administrativo.**

Es discutible la asimilación que hace el nº 2 del artículo entre los supuestos de *"suspensión"* e *"interrupción"*. Técnicamente, los primeros no obligan a reiniciar el cómputo del plazo ya transcurrido (que se "reanuda"), mientras que los segundos sí. Por lo tanto no son términos equiparables a efectos del silencio administrativo.

En este sentido, aunque sea reproducción del artículo 161.3 TRLOTAU, el nº 3, en cuanto permite *"interrumpir una sola vez"* el plazo máximo de resolución mediante el requerimiento de subsanación de deficiencias o de mejora de la solicitud resulta de difícil encaje entre las normas básicas de procedimiento pues, además de que contempla una facultad no prevista en la Ley 30/1992, le otorga un efecto "interruptivo" cuando, como mucho, debería reputarse "suspensivo". Y si, efectivamente, el requerimiento de subsanación no autoriza a volver a iniciar de nuevo el cómputo del plazo para resolver, debería compatibilizarse su pretendido carácter "único" con la posibilidad de producir este mismo efecto suspensivo en el caso del artículo 27.2 en relación con los informes administrativos.

En el nº 8, en caso de licencia por silencio positivo (creemos, en este caso que la redacción debiera ser: *"Cuando se deba entender obtenida..."*) se obliga al interesado a comunicar al Ayuntamiento *"...con una antelación mínima de diez días, la fecha del comienzo de las obras o actividades correspondientes"*. Pues bien, da la

sensación de que se está aquí consagrando un supuesto de “comunicación previa” que, aparte de discutible, desde el punto de vista sistemático debería haberse contemplado ya en el artículo 6 donde se enumeran éstos. Pero además no comprendemos la razón por la que, en este caso, se reduce el preaviso de 15 a 10 días ni, en consecuencia, sabemos si su omisión también seguirá el régimen de las actuaciones clandestinas previsto en el artículo 159 TRLOTAU.

### **Artículo 30. Reglas para la iniciación, instrucción y terminación del procedimiento general para la concesión de licencias urbanísticas.**

El contenido del nº 1, proclamando la aplicación supletoria de las reglas del procedimiento general respecto de las Ordenanzas municipales, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 161 TRLOTAU, parece que tendría mejor acomodo sistemático entre los “principios generales” de la sección anterior de este capítulo, debiendo ésta sin más entrar en la regulación correspondiente del procedimiento general. En cualquier caso, el hecho de que en este artículo ya se haya efectuado esta proclamación de supletoriedad, debería permitir al legislador prescindir de expresiones como “*Sin perjuicio de lo previsto en las respectivas Ordenanzas Municipales*” que se reiteran en este mismo precepto (apartado 2 d) y párrafo 2º del nº 3), o en otros sucesivos (artículos 31 y 32, por ejemplo).

### **Artículo 32. Reglas especiales para la iniciación, instrucción y terminación del procedimiento para la concesión de licencias urbanísticas de obras.**

Debería mejorarse la redacción del nº 2, sin que sea necesario repetir el término “*trámites*”, ni tampoco hacer la salvedad misma relativa a la aplicación preferente de las Ordenanzas, por ser una reiteración de lo ya dispuesto en artículos anteriores.

En el nº 4 es también innecesario reiterar la supletoriedad del Reglamento pero, además, debe eludirse la utilización de “guiones” (que habrían de sustituirse por 1º, 2º, etc.).

### **Artículo 33. Normas especiales aplicables al procedimiento para la concesión de licencias urbanísticas de usos, obras y actividades provisionales.**

Si en el nº 1, para la autorización de usos, obras y actividades provisionales, se requiere “...*informe previo y favorable de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo...*” parece estar ya de más en nº 3 en que se reitera el deber de denegar la licencia cuando el informe de la citada Comisión sea desfavorable. En todo caso, para garantizar la coherencia con el texto de la norma, sería más adecuado referirse en todo el artículo a la “*Comisión provincial competente en materia de ordenación territorial y urbanística*”.

En el apartado nº 4 debería evitarse el carácter reiterativo de la expresión: “*El plazo máximo para la resolución de estas licencias será el determinado en las Ordenanzas Municipales, pero en ningún caso podrá*”

superar el plazo de dos meses. En defecto de previsión expresa en las correspondientes Ordenanzas Municipales el plazo de resolución será de dos meses."

#### **Artículo 34. Procedimiento para la concesión de licencias urbanísticas de primera ocupación.**

Insistimos en la conveniencia de mejorar la redacción del nº 7, evitando repetir el término "trámites", ni tampoco hacer la salvedad misma relativa a la aplicación preferente de las Ordenanzas Municipales.

#### **Artículo 36. Actuaciones sujetas a consulta administrativa.**

Reiteramos que nos parece una defectuosa técnica sistemática dedicar hasta tres artículos a las actuaciones en que la consulta administrativa sustituye a la necesidad de tramitar el correspondiente procedimiento de licencia urbanística.

#### **Artículo 38. Reglas esenciales para la declaración de caducidad de las licencias urbanísticas.**

En el nº 3 se dispone que: *"En tanto no se notifique a los afectados el inicio del expediente, los mismos pueden iniciar o continuar la realización de los actos amparados por la licencia"*.

Este precepto no tiene en cuenta que, existiendo la posibilidad de adoptar medidas cautelares, incluso antes del inicio del procedimiento de declaración de caducidad los interesados podrían verse obligados a suspender sus actos. Y, por el contrario, que el mero inicio de un expediente de caducidad, al no prejuzgar que ésta tenga que acabarse declarando, no tiene que implicar suspensión de la actividad para los interesados, salvo que se acuerde la oportuna medida cautelar en el seno de dicho procedimiento.

#### **Artículo 39. El deber de colaboración de las compañías suministradoras.**

Al final del primer párrafo, al igual que se requiere la licencia urbanística como *"trámite previo al suministro de energía eléctrica de obra"* entendemos que dicho requerimiento también deberá ser exigible para el suministro de agua de obra.

En el párrafo 2º de este artículo, después de configurar el deber de colaboración que las compañías suministradoras tienen para ajustar sus contratos a los requisitos de las licencias y exigir éstas para su conexión, dispone: *"El incumplimiento de dichos requisitos dará lugar a la incoación del oportuno expediente sancionador"*.

En primer lugar, hablar de "incoación de expediente sancionador" es una expresión vacía de contenido. La incoación de un expediente sancionador no es más que el trámite procedimental sucesivo a la constatación de hechos que están tipificados como infracción y en los que el expedientado puede tener

responsabilidad, aspectos ambos (tipicidad y responsabilidad) que deberán estar predeterminados en una norma con rango legal.

A la vista, sin embargo, de los artículos 183 y siguientes del TRLOTAU, el incumplimiento del deber de colaboración aquí previsto no parece fácilmente subsumible en los tipos infractores ni entre los sujetos proclamados responsables del artículo 185. Por lo tanto, si estos hechos se encuentran tipificados, probablemente lo sean por las normas sectoriales que resultan aplicables a estas empresas, con lo que las hipotéticas infracciones no tendrían el carácter de urbanísticas y, por consiguiente, no necesitan ser previstas en un Reglamento con tal objeto.

### **Título III. La inspección urbanística y el deber de conservación de obras y construcciones.**

Consideramos que la heterogeneidad de materias de que trata este Título merece su desglose en dos títulos diferentes. En efecto, el protagonismo que debe tener razonablemente la “inspección” para lograr los fines de control que han de alcanzarse con la disciplina urbanística justifica, a nuestro juicio, un Título diferenciado para ella.

#### **Artículo 40. La función inspectora.**

En el nº 1 se define esta función como *“...la potestad dirigida a comprobar que toda actuación con incidencia territorial o urbanística sometida a calificación, licencia u orden de ejecución y comunicación previa, aprobación o autorización resulta acorde a la normativa...”*.

A nuestro juicio, esta definición simplifica indebidamente el contenido de la función inspectora, pues sugiere que la misma sólo se pone en marcha para la “comprobación de actuaciones”. Afirmación ésta que no es cierta, a la vista de las atribuciones que para la inspección se derivan del artículo 174.2 TRLOTAU, donde se alude a deberes más genéricos de velar no sólo por la legalidad de actuaciones urbanísticas concretas sino también por el respeto y la conservación de los bienes o la adecuación a la legalidad de la propia actividad urbanística de los poderes públicos, así como la colaboración con Juzgados y Tribunales. Por tanto sugerimos que se revise la anterior redacción.

#### **Artículo 43. Estructura organizativa.**

En el 2 a) y b) y en el 3 se debería huir de denominaciones específicas *“Servicios de Inspección y Disciplina Urbanística”*, que parecen más propias de relaciones de puestos de trabajo, e ir a denominaciones más genéricas (y en minúsculas) de mayor intemporalidad como *“servicios competentes en materia de...”*. Esta observación debe tenerse en cuenta también en el artículo 46.3.

#### Artículo 44. Inspectores Territoriales.

Aparte de la discordancia que supone el título del precepto con su contenido (en donde nunca se habla de "Inspectores Territoriales", sino de "...personal funcionario que ocupe puestos de trabajo de la Inspección Territorial..." – en expresión susceptible de ser abreviada-, el nº 2 permite que el ejercicio de estas funciones pueda realizarse por personal distinto, para lo cual "...la Dirección General...podrá habilitar...a otros funcionarios adscritos a dicho órgano, en la forma prevista en el presente Reglamento". Pues bien, salvo error u omisión por nuestra parte, desconocemos en qué precepto del Reglamento se contienen las reglas de tal habilitación.

#### Artículo 46. Deberes de los Inspectores Territoriales y de los propios de los Municipios y de otras Entidades Locales.

En el nº 2 se dispone que: "*Cuando los hechos conocidos a través de una actuación inspectora pudieran ser constitutivos de una infracción administrativa cuya competencia para conocer y resolver no corresponda al Municipio o a los órganos administrativos de la Consejería...el/la inspector/a lo comunicará a su superior para que, si procede, éste lo traslade al órgano administrativo que estime competente*".

A nuestro juicio una regla como ésta deposita escasa confianza en la discreción de juicio de los inspectores urbanísticos. El hecho de que cuando éstos observen hechos constitutivos de infracción no urbanística, la noticia tenga que ser trasladada a sus superiores para que éstos decidan si la "denuncia" se traslada al órgano competente, nos parece sencillamente un formalismo innecesario. Máxime cuando este acto no conlleva la obligación de abrir procedimiento sancionador para el órgano competente.

#### Artículo 48. Medios de la actuación inspectora.

El objeto de este artículo es difícilmente separable de lo dispuesto en el 52 sobre contenido y desarrollo de la actuación inspectora. De hecho se reiteran expresamente algunos contenidos, como los previstos en el nº 3. Convendría, por tanto, la unificación del contenido de ambos.

#### Artículo 49. Obligaciones de los ciudadanos durante la actuación inspectora.

En el nº 2 se dispone que: "*Cuando en el inicio de la práctica de la actividad inspectora no estuviesen presentes las personas titulares...el personal de los Servicios de Inspección hará entrega a la persona que esté presente en el lugar de la inspección de un requerimiento, indicando el plazo en que se procederá a realizar nueva visita...*".

No alcanzamos a entender el sentido de una disposición como la anterior. En primer lugar, si ya se había anunciado el día y hora de la visita de inspección, el hecho de que el titular no se halle presente no debería obligar además a hacerle un nuevo requerimiento. Pero incluso si la visita de inspección se hace sin previo aviso, el requerimiento para una nueva visita de inspección sólo debería producirse si para ella fuera imprescindible la

presencia del interesado (por ejemplo, para garantizar el debido respeto a la inviolabilidad del domicilio o la privacidad e intimidad de las personas) y no de forma sistemática como prevé este artículo. En efecto, como se deduce del último párrafo del artículo 54.2, son imaginables actuaciones de la inspección en las que no se requiera la presencia de persona alguna. Por otra parte, tampoco parece que incremente en exceso las garantías del inspeccionado el hecho de entregar este requerimiento a la primera persona que se encuentra en el lugar de la actuación.

#### **Artículo 50. Obstrucción a la actuación inspectora.**

Debería mejorarse la redacción del nº 1, cuando al definir la obstrucción a la actuación inspectora se asimilan a ella: *"...las coacciones sobre su persona, si esto último no fuere constitutivo de delito"*.

Pues bien, una cosa es que las coacciones personales constitutivas de delito tengan que ser perseguidas penalmente por los órganos judiciales y otra que estos comportamientos se excluyan de la consideración de obstrucciones, como hace el precepto. Piénsese que podrían darse circunstancias en que las coacciones delictivas no acabaran siendo sancionadas penalmente y nada debería impedir la posibilidad de incoar el correspondiente procedimiento administrativo sancionador, una vez garantizada la prejudicialidad del orden penal.

En el nº 2 del precepto parece complicarse en exceso la tipología de las actas de inspección cuando se alude a *"acta de obstaculización"*, como una modalidad sustantiva de las "actas informativas" y distintas de las "actas de infracción".

#### **Artículo 52. Contenido y desarrollo de la actuación inspectora.**

Aparte de su deseable unificación con el artículo 48, en el nº 2 falta el verbo "podrá", que debería encabezar todas las posibilidades descritas en las letras posteriores.

#### **Artículo 53. Citación a comparecencia.**

Del nº 1 de este artículo se deduce que las posibilidades de la inspección son de dos tipos: la citación propiamente dicha, que consistiría en indicar al interesado un día y hora para su personación en las dependencias administrativas; y el que podríamos llamar "emplazamiento", en el que se le otorgaría un plazo para la presentación o exhibición del documento, sin necesidad de comparecencia. Por tanto, es incongruente el título del precepto con su contenido.

#### **Artículo 54. Libro de inspección.**

En el nº 2 debe redactarse: *"El personal de inspección extenderá..."*.

#### Artículo 56. Contenido de las actas de inspección.

Sorprende que, sistemáticamente, se aborde el contenido de las actas de inspección antes de haber enumerado sus posibles clases, lo que parece su presupuesto lógico para que luego el nº 1 pueda afirmar: *“Sin perjuicio de las especialidades de cada tipo de actas...”*.

En el nº 2 sería preferible utilizar la expresión: *“...se podrán acompañar a las actas...”*.

#### Artículo 58. Clases de actas de inspección / Artículo 59. Actas de obstaculización de la inspección / Artículo 60. Actas de constatación de hechos / Artículo 61. Actas de infracción.

Como ya advertimos en su momento, la enumeración de los tipos de actas debería anteceder a los artículos que se refieren a su contenido y formalización. Por otra parte, a la vista de las definiciones que se abordan en los artículos siguientes, las actas de obstaculización de la Inspección no tienen mucho sentido separadas de las *“Actas de constatación de hechos”*. En definitiva no es sino una verificación fáctica el hecho de que el inspeccionado o sus representantes se oponen a una actuación inspectora y tal extremo no tiene trascendencia diferenciadora suficiente para configurar dos modelos distintos de acta. Máxime cuando, en todo caso, la constatación de una obstaculización llevará también implícita la extensión del acta de infracción correspondiente.

#### Artículo 65. Plan de inspección de periodicidad anual.

Este artículo, que debería dividirse en dos números, señala en el párrafo 2º que están obligados a *“...someter a la aprobación de su Pleno...”* un Plan de Inspección los municipios *“...cuyo término municipal esté clasificado en más del 20% de su superficie como suelo rústico no urbanizable de protección natural...”*.

En primer lugar, parece que el más escrupuloso respeto a la autonomía local exige omitir la alusión expresa al Pleno por el *“órgano competente”* de esa Administración. En segundo lugar, parece que la terminología de la clasificación tendría que armonizarse con la del TRLOTAU y la del propio Reglamento de Suelo Rústico en que se alude a *“Suelo rústico no urbanizable de protección ambiental, natural, cultural, paisajístico o de entorno”*. Y, por último, aun aplaudiendo el espíritu ecologista que subyace bajo esta norma, no entendemos por qué la misma no se extiende a las otras dos categorías del suelo rústico no urbanizable de especial protección previstas en el artículo 4 del Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Suelo Rústico.

#### Artículo 66. Planes de inspección de carácter extraordinario.

También este artículo debería dividirse en dos números. Reiteramos también nuestra opinión de sustituir *“acuerdo de su Pleno”* por el *“acuerdo del órgano competente”*, para salvaguardar el principio de autonomía local.

#### Artículo 67. Planes de inspección de carácter extraordinario.

La redacción debería ser: *"En la programación de los Planes de inspección se determinarán..."*.

#### Artículo 70. La inspección periódica de construcciones y edificaciones.

Llama la atención que el penúltimo y antepenúltimo párrafos del nº 2 de este artículo pongan tanto énfasis en regular los plazos en que los particulares habrán de presentar ante el Ayuntamiento los informes de la inspección de edificios cuando, a la vista del párrafo último, la ausencia de presentación no conlleva más que el requerimiento del ente local que sólo podrá reaccionar si la inspección no se ha llevado a cabo. Configurado en estos términos, no parece que sea un trámite que vaya a mover decisivamente la iniciativa de los particulares.

#### Artículo 71. Del estado ruinoso de las construcciones y edificaciones.

Sin perder su contenido, sugerimos simplificar la redacción de este artículo, dividido en tres apartados, de la siguiente forma:

*"El procedimiento de declaración de ruina podrá incoarse de oficio, por iniciativa propia o por denuncia, o a instancia de persona interesada que alegue daño o peligro derivados de la situación actual de la construcción o edificación, bien para sí, o para sus bienes, derechos e intereses legítimos".*

En esta expresión ya quedarían incluidas esas eventuales responsabilidades frente a terceros a las que alude el nº 2; por otra parte, la denuncia de quienes no son interesados es una de las posibilidades de la apertura de oficio del procedimiento.

#### Artículo 72. Iniciación del procedimiento.

En el nº 2, al final debe redactarse: *"...a partir de la cual se decidirá..."* (pues el antecedente debe ser "la información previa y reservada" y no "el informe de los Servicios Técnicos").

En el nº 3 se debe añadir *"de las/los moradores"*.

#### Artículo 73. Instrucción del procedimiento.

En este artículo los sucesivos párrafos del nº 2 merecen ser divididos con numeración diferenciada.

#### Artículo 74. Resolución.

En el apartado 5 c) la redacción debiera ser: *"Declarar que no hay situación de ruina, ordenando, en su caso, las medidas pertinentes..."*.

En el nº 6 debe escribirse: *"...aunque..."*.

#### Artículo 75. Ruina física inminente.

En el nº 4 se dispone que: *"Si el dictamen técnico expresara la posibilidad de continuar ocupándose el inmueble, previa la adopción, si procediere, de medidas de apeo o apuntalamiento, se proseguirá el expediente por los trámites normales"*. Entendemos que en estos casos, obviamente, no tiene sentido el procedimiento abreviado y urgente previsto en este artículo. Lo que no tenemos tan claro es, a la vista de los artículos 71 a 74 anteriores, en qué fase procedimental de los mismos se continuaría y qué actuaciones podrían ser convalidadas.

Por otra parte no entendemos por qué el contenido de este artículo tenga que constar separado del artículo 77, que tiene idéntico título respecto del patrimonio histórico o artístico. Lo aconsejable sistemáticamente es unificar sus contenidos.

#### Artículo 77. La ruina física inminente.

Aparte de reiterar la conveniencia de unificar este artículo con el 75, en el nº 3 se afirma que: *"la adopción de las medidas previstas en este artículo no presupondrá ni implicará la declaración de la situación legal de ruina urbanística"*. Si esto es cierto, parece que será erróneo entonces el título del precepto.

#### Artículo 78. El concepto y régimen de la orden de ejecución.

El primer párrafo del nº 1 parece innecesario, pues ni se refiere al concepto ni tiene transcendencia a efectos del régimen jurídico de la orden de ejecución, ya que se limita sustancialmente a afirmar la posibilidad de que la *"Administración urbanística"* dicte estas órdenes.

En el nº 2 se dispone que: *"La Administración podrá suplir la actividad de la persona destinataria mediante cualquiera de los medios de ejecución forzosa previstos en la normativa sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común"*.

Parece una previsión extraña ya que, en principio, el único mecanismo de ejecución previsto en la Ley 30/1992 para suplir la actividad del obligado es el de la "ejecución subsidiaria": el apremio, las multas

coercitivas o la compulsión sobre las personas se conciben con objeto diferente. Cuestión distinta es que con ello se pretenda remitir a lo dispuesto en el artículo 140.2 TRLOTAU. En este caso debería respetarse la redacción de dicho precepto.

#### **Artículo 79. Supuestos.**

En coherencia con la estructura del nº 1, los dos últimos párrafos de éste deberían ser sendas letras c) y d), pues se refieren a contenidos posibles de las órdenes de ejecución.

#### **Artículo 80. Procedimiento.**

En el nº 1, ante la concurrencia de supuestos que determinen la emisión de una orden de ejecución, se dice que la Administración deberá notificarla *“...a quienes aparezcan como titulares de los inmuebles afectados en los Registros públicos que otorguen presunción de titularidad y, en su defecto otro de carácter público...”*.

Podría darse el caso de que la Administración conociera la titularidad del inmueble por el carácter notorio de una propiedad que, sin embargo, no se reflejara en registros públicos. En este caso, no debería exonerarse del deber de notificación para evitar posibles indefensiones, a la vista de que la realidad puede discurrir al margen de dichos registros.

#### **Artículo 82. Ejecución forzosa.**

En el nº 1 b) se prevé la posibilidad de imposición de multas coercitivas ante el incumplimiento de las órdenes de ejecución, en consonancia con lo que dispone el artículo 140.2 b) TRLOTAU. El importe de las mismas se fija en el 10% del coste estimado de las obras ordenadas, *“...según informe técnico...”*. Pero, además, en el párrafo siguiente se dispone: *“El importe de las multas coercitivas impuestas quedará afectado a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria...”*.

Pues bien, de esta regulación nos surgen dos comentarios:

En primer lugar, al no poder predeterminarse “a priori” el importe de la multa coercitiva y tener que recurrir al concepto de *“coste estimado”*, podría producirse una “deslegalización” del artículo 99.1 de la Ley 30/1992 (que exige que sea la ley la que determine la forma y cuantía de las multas coercitivas). Esta “deslegalización” podría ser más notoria de no salvaguardarse el principio de contradicción, impidiendo que el informe técnico municipal pudiera ser contradicho por el destinatario de la orden.

Se desnaturalizaría el propio concepto de “multa coercitiva” si el importe de lo pagado por la misma se afectara a la cobertura de gastos de la ejecución subsidiaria, de manera que en el importe final que debiese pagar el obligado incumplidor se le pudiera descontar lo que ya se ha pagado por “multa coercitiva”. En este

caso, se trataría peor al que cumple por sí mismo después de impuestas las multas coercitivas (que tendría que pagar además, "íntegros" los costes de ejecución) que a quien no cumple por sí mismo (pues, en este caso, las multas le habrían servido de "anticipo" en relación con los gastos de ejecución).

#### **Artículo 84. Medidas cautelares.**

Cuando en el nº 4 se permite como medida cautelar el precinto y desalojo de los inmuebles clandestinos o ilegales, se termina diciendo que: *"El desalojo y el precinto de los inmuebles no se podrá realizar en edificios que tengan la condición de domicilio"*.

Convendría matizar mejor esta expresión pues, tal y como aparece redactada, parece una imposibilidad absoluta cuando, en realidad, debiera ser una simple imposibilidad de declarar en estos casos la correspondiente medida cautelar sin intervención judicial.

**Artículo 85. Medida cautelar de suspensión en actuaciones en curso de ejecución, sin calificación, comunicación previa o autorización preceptiva, informe previo sustitutivo, orden de ejecución, licencia o sin ajustarse a las condiciones impuestas en dichos títulos habilitantes.**

Quizás fuese conveniente plantearse la modificación del título de este artículo y buscar una fórmula que explique mejor lo que se pretende regular en el mismo.

#### **Artículo 86. Expediente de legalización.**

En este largo artículo no se utiliza la división en números, en contradicción con la sistemática seguida en los demás.

En el primer párrafo debe escribirse: *"Si cualesquiera actuaciones..."*.

En el párrafo 7º debe escribirse: *"Transcurrido el plazo de dos meses concedido sin haberse solicitado la legalización, la Administración podrá ordenar..."*.

En el párrafo 9º, al final, debe escribirse: *"...que sean aplicables"*.

**Artículo 87. Actuaciones urbanísticas ya concluidas y llevadas a cabo sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la misma.**

Este largo artículo merecería ser dividido en dos. Por un lado, hasta el número 4 se establecen las actuaciones de legalización que puede realizar la Administración municipal en el plazo de 4 años desde la terminación de las obras. A partir del nº 6, en cambio, se regulan las situaciones de "fuera de ordenación" que son

precisamente aquellas en las que se impide la actuación administrativa y que, en la práctica, limitan las posibilidades de actuación administrativa.

Por su parte, el nº 5 nos parece que se encuentra desubicado sistemáticamente, pues la consideración del tipo de infracciones debiera reservarse para el Título V, que regula el derecho sancionador. Por otra parte no está muy claro qué pretende decirse con la expresión *“vulneración del uso de los inmuebles”*.

#### **Artículo 88. Resolución del expediente de legalización.**

A pesar de su título, este precepto excede del ámbito de regulación de la resolución, para extenderse a los presupuestos y efectos de ésta. Convendría asimismo mejorar la redacción del nº 7 señalando claramente que: *“El plazo máximo para emitir resolución será de seis meses, transcurrido el cual sin haberse producido la resolución expresa, se producirá la caducidad del expediente”*.

#### **Artículo 89. Restauración de la realidad física alterada.**

La configuración en este precepto de un nuevo procedimiento, independiente del de legalización, resulta equívoca ya que parece que esta “restauración” la puede acordar la Administración en todos los supuestos de ilegalidad e incompatibilidad con el planeamiento. Sin embargo, el artículo 182.4 TRLOTAU impide a la Administración demoler las edificaciones clandestinas o ilegales, transcurridos cuatro años desde la terminación de la operación o el cese de las actividades. Por tanto, de alguna manera el nº 1 de este artículo ha de conectarse con los anteriores y hacer las salvedades correspondientes a las construcciones que se encuentren “fuera de ordenación”.

#### **Artículo 91. Obras de construcción, instalación, edificación y uso del suelo que estén realizándose o hayan concluido al amparo de licencia u otros actos legitimadores ilegales. Anulación de licencias u otros actos habilitadores ilegales.**

En este artículo se omite un aspecto sustancial que puede derivarse de los procedimientos de anulación de licencias: la responsabilidad patrimonial en que puede incurrir la Administración por este tipo de actos.

En el nº 5, debe escribirse: *“...licencias u otros títulos...”*.

#### **Artículo 92. Protección de zonas verdes, espacios libres, bienes catalogados, de dominio público y suelo rústico no urbanizable de especial protección.**

Este artículo debería dividirse en dos números. En el párrafo 1º debe redactarse: *“...u otros títulos habilitantes...”*.

#### Artículo 93. Clasificación de las infracciones urbanísticas y sujetos responsables.

Creemos que no deberían confundirse en el mismo artículo la clasificación de las infracciones y los sujetos responsables, por tratarse de temas distintos. Por tanto, el contenido a partir del nº 5 debería incluirse en un artículo separado. Así lo hace, con mejor criterio, el artículo 185 TRLOTAU.

El nº 9 de este artículo está incorrectamente incluido en este artículo, ya que se refiere a los órganos competentes para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores. Aparte de ello, debería modificarse su redacción para evitar la cacofonía "...la competencia corresponderá a la persona titular de la Consejería competente...".

#### Artículo 94. Prescripción de las infracciones urbanísticas.

Después de reflejarse en las tres letras del apartado 1 los plazos de prescripción de las infracciones, el párrafo siguiente señala: *"En el caso de infracciones referidas a las operaciones o actuaciones clandestinas el plazo comienza desde que la Administración competente pueda conocerlas, de forma razonable, bien de forma física o documental, lo que deberá probar el presunto infractor".*

La expresión subrayada debería eliminarse: las más elementales reglas de la carga de la prueba imponen a cada parte probar aquellos hechos con los que se halle en situación de mayor facilidad probatoria. Por tanto, el particular no tiene que probar que la Administración ha conocido una actuación clandestina sino, como mucho, que se ha producido la prescripción de la infracción porque la Administración debiera haberla conocido antes de lo que ella misma afirma. Pero esto no es lo que se desprende del tenor literal del artículo.

Dos párrafos más abajo se confunde a nuestro juicio la naturaleza de las infracciones continuadas y permanentes, cuando se dice que el plazo de prescripción en ambas comienza *"...con el cese efectivo de la actuación..."*. Pues bien, si la actuación se ejerce sin solución de continuidad, el cese efectivo de ésta determinará el inicio de la prescripción en las infracciones permanentes. Pero en las continuadas, este plazo se ha de computar desde la última de las acciones u omisiones sancionables.

#### Artículo 95. Sanciones.

En el nº 1, letra c) se contempla como posible sanción a las infracciones urbanísticas, la *"Expropiación de los terrenos, edificaciones, instalaciones o construcciones resultantes de la infracción"*.

Nos sorprende que se aluda a una *"expropiación"* como medida sancionatoria, cuando es evidente que esta institución carece de tal naturaleza.

En el nº 6, párrafo 2º, cuando se alude a la expropiación, se dice que *“En este supuesto sólo podrán ser indemnizadas aquellas obras útiles y que sean conformes con la ordenación territorial (debería añadirse “y”) urbanística que resulte aplicable”*.

La expresión subrayada, en lugar de la “utilidad” de las obras, debería pivotar más bien en relación con la “legalidad” de aquéllas, pues en ningún caso son indemnizables las obras que no estén amparadas por la misma.

En el nº 8, cuando se alude al grado de imposición de las sanciones se dice literalmente: *“...salvo las muy graves que, al no tener techo límite legal máximo, se podrá imponer...”*.

Esta expresión consideramos que es incorrecta. El principio de legalidad que rige tanto en infracciones como en sanciones, impide que unas y otras puedan superar su “techo legal”. Lo que indudablemente quiere decir el precepto es que, en este caso, no hay una graduación cuantitativa, porque el “techo legal máximo” se encuentra vinculado al valor de las actuaciones ilegales (y no porque carezcan de él). Sugerimos, en consecuencia, eliminar tan confusa e innecesaria explicación.

En el tercer párrafo de ese mismo número, creemos que no está adecuadamente incorporada la salvedad: *“...incurriendo en responsabilidad la autoridad o personal...”*; ya que las cuestiones referidas a los “sujetos responsables” han de haber quedado sistematizadas en un artículo anterior referido a los mismos.

En el nº 9 se dispone: *“En el supuesto de expropiación por causa de incumplimiento de la sanción firme o insolvencia del responsable, la incoación podrá ser acordada en el procedimiento de ejecución de la sanción...”*.

Realmente no alcanzamos a entender el sentido de una prescripción así: en el nº 1 ya señalamos nuestra extrañeza de que la expropiación pudiese ser, en estos casos, medida sancionatoria. Pero es que, además, ahora parece circunscribirse ésta a la inejecución de la sanción firme y la insolvencia del responsable, por lo que parece tener más bien el carácter de una medida de aseguramiento de las responsabilidades que, por ello, no debería tener naturaleza expropiatoria sino indemnizatoria.

Los párrafos 2º y 3º del nº 10 están desubicados sistemáticamente pues hacen referencia a órganos competentes para imponer la sanción y, por tanto, carecen de sentido en un precepto que sólo pretende tipificar sanciones.

El párrafo 12 es una reiteración literal del nº 5, por lo que es evidente su obsolescencia.

## **Artículo 96. Intervención de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de protección de la ordenación territorial y urbanística en sustitución de los Municipios.**

Este precepto no tiene sentido en un Título dedicado específicamente a infracciones y sanciones porque su virtualidad es mucho más amplia y se extiende al genérico ejercicio de la disciplina urbanística en caso de que el Municipio incumpla sus deberes al respecto. Por otra parte, su regulación debería ajustarse a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

## **Artículo 97. Procedimiento sancionador.**

Como consideraciones generales al artículo destacamos las siguientes.

En primer lugar, creemos que el ámbito correcto de aplicación de este artículo debería ser exclusivamente referido a la Administración de la Junta de Comunidades. Por tanto su aplicación a los Municipios sólo debería producirse cuando éstos tramitaran infracciones cuya sanción correspondiera a la Administración regional o cuando ésta ejerciera por sustitución las competencias sancionadoras de aquéllos. Puesto que la competencia sancionadora la ejerce el ente que tenga atribuida la correspondiente competencia sustantiva y resulta una competencia ejecutiva de ésta, pretender que una norma autonómica regule también reglas de procedimiento sancionador para los Municipios sobre materias para las que la Ley les reconoce competencia sustantiva, constituiría una injerencia en el principio de autonomía local.

Por otra parte observamos que, en realidad, las reglas de procedimiento sancionador contenidas en este artículo resultan una reiteración, innecesaria en la mayor parte de los casos, de las disposiciones contenidas en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. En este sentido, si el legislador autonómico no pretende innovar estos aspectos hubiera sido mejor aligerar el artículo para mantener en él, exclusivamente, las especialidades que se derivan de la materia urbanística.

En cuanto a las observaciones particulares destacar que en el nº 2, tercer párrafo, si se pretende seguir el artículo 11.2, párrafo 2º del Real Decreto 1398/1993, el simple hecho de presentar una denuncia tendría que ir acompañado de la solicitud expresa de apertura de procedimiento sancionador para que el denunciante tuviera derecho a que se le comunicase dicha apertura.

En el nº 4 se dispone que, aparte de al denunciante, el acuerdo de inicio se notificará *"...en todo caso, a quienes aparezcan como titulares de los inmuebles afectados en los Registros públicos que otorguen presunción de titularidad y, en su defecto, en cualquier otro de carácter público..."*. Pues bien, dependiendo de la infracción, este precepto podría extender indebidamente la condición de interesados a personas que no deberían tenerla en el concreto procedimiento de que se trate. Piénsese, por ejemplo, en la transcendencia de tener que notificar a todos los titulares de terrenos el acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador contra el agente urbanizador por incumplimiento por éste de las prescripciones de un PAU.

En el nº 5 se remite a las normas del Reglamento el supuesto de los expedientes instruidos por la inspección territorial y la de los Entes Locales. Creemos, sin embargo, que se trata de una remisión vacía de contenido pues en el Reglamento no hay reglas especiales de procedimiento para éstos. Simplemente se dan indicaciones sobre las actas, documento previo al hipotético procedimiento sancionador del que éste puede traer causa.

El nº 8, reproducción literal del artículo 4.6 del RD 1398/1993, debería suprimirse por innecesario. Por cierto que su reproducción provoca, además, dudas interpretativas ya que da por supuesto que cuando se incoa un procedimiento sancionador por infracciones continuadas o permanentes, es posible que éstas se sigan consumando, lo que evidenciaría la falta de adopción de medidas cautelares para evitar este extremo, supuesto que ha de considerarse, a todas luces, una anomalía de la correcta instrucción.

Convendría asimismo suprimir el nº 9, reproducción del artículo 6.2 del RD 1398/1993, por incluir una regla que dificulta bastante la adecuada tramitación de los procedimientos sancionadores al prever un supuesto de "caducidad de la acción" en el que resulta discutible la posibilidad apuntada por el legislador autonómico de que luego se permita "...la incoación de un nuevo expediente sancionador en tanto en cuanto no haya prescrito la infracción".

El nº 13 entendemos que debería redactarse mejor. No está claro si el plazo de 10 días es común para todos los trámites que aquí se citan y, en todo caso, no parece razonable acotar plazo alguno para los diversos trámites cuando en el nº 12 ya se ha dado un plazo general de tramitación de este procedimiento, que es el de tres meses. Se olvida en este caso que la regla de los 10 días puede tener sentido en el artículo 24 del RD 1398/1993, en donde está prevista una duración máxima de un mes para el procedimiento simplificado. Pero, desde luego, no es lógica aquí cuando el plazo de resolución se ha extendido a tres meses.

En el nº 18 se dice: "*Si el promotor instara la legalización de la actuación antes de la resolución del expediente de expropiación, podrá solicitar el archivo del expediente mediante el pago del 25% del importe de la multa propuesta en el expediente sancionador*".

Esta regla carece de sentido: si al final el promotor ha de satisfacer una multa, desde luego no será posible que solicite el "archivo del expediente" pues si éste realmente se produjera no cabría imponer sanción. Probablemente lo que quiera decirse es que en la resolución del expediente se podrá tener en cuenta este hecho para reducir la sanción que acabe imponiéndose.

#### **Artículo 101. La prejudicialidad.**

Este artículo es también innecesario, desde el momento en que constituye reproducción casi literal del artículo 7 del RD 1398/1993. En cualquier caso, de mantenerse, la redacción correcta sería: "...se desprendan indicios racionales...".

#### Artículo 102. Registro de infractores.

En el nº 1 se dispone: *"Los infractores cuya sanción sea firme en vía judicial o administrativa se inscribirán en un Registro de infractores..."*.

Pues bien, aparte de que la redacción parece susceptible de mejora (pues sugiere que los infractores han de solicitar su inscripción, cosa harto improbable), la prescripción no está adaptada a lo dispuesto en el artículo 184.4 TRLOTAU, en el que la publicidad de las sanciones se contempla sólo para las infracciones muy graves o graves.

**Disposición adicional única. Deber de comunicación de los Registradores de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.**

Convendría mejorar la expresión *"...pondrán en conocimiento...de todo acto..."*.

**Disposición transitoria única. Expedientes que tengan solicitada la licencia u otros títulos legitimadores a la entrada en vigor del presente Reglamento y expedientes de legalización, sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística incoados antes de su entrada en vigor.**

La transitoriedad se despacha en esta Disposición no aplicando sin más el presente Reglamento a los procedimientos incoados antes de su entrada en vigor. Nos sorprende, sin embargo, la diferencia de criterio que en este mismo caso se sigue en el Reglamento de gestión, en el que se obliga, al menos, a "adaptar" la resolución a las nuevas reglas procedimentales.

## IV. Conclusión.

El Consejo Económico y Social, sin perjuicio de las valoraciones y observaciones realizadas, dictamina favorablemente el "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística".

Toledo, a 14 de febrero de 2011  
LA SECRETARIA GENERAL  
Carmen Suárez Blanco

Vº Bº EL PRESIDENTE  
Juan Antonio Mata Marfil