

Informe sobre plazo de caducidad de la acción para la reposición de la legalidad respecto de los actos de edificación o uso del suelo sometidos a comunicación previa ejecutados sin título habilitante sobre terrenos previstos en el artículo 155.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 19.03.2024 tuvo entrada en el Registro del Edificio Administrativo de la Xunta de Galicia en A Coruña (Núm. Entrada 64998/RX 2586669) oficio de la alcaldesa en funciones de Fene en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Con la nueva redacción dada por la Ley 10/2023 que modifica el artículo 155 de la ley 2/2016, del suelo de Galicia, queda aclarado que el órgano competente para la protección de la legalidad urbanística en el supuesto acto de edificación sin título habilitante sometidos el régimen de comunicación previa sobre viarios le corresponde al Ayuntamiento.

Sin embargo surgen dudas sobre si los actos de edificación o usos del suelo sometidos el régimen de comunicación previa hechos sin título habilitante sobre terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres públicos, viarios o en la zona de protección establecida en el artículo 92.1, están sometidos a un plazo de caducidad de 6 años, debiendo por lo tanto entender tácitamente derogado el previsto en el artículo 386.1 del RLSG”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo por lo que se crea la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo le corresponde a este órgano la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Fene dispone de un Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras del 23.01.2003, publicada en el Diario Oficial de Galicia núm. 39, del 25.02.2003 y publicada su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de Coruña núm. 48, del 27.02.2003.

El referido instrumento no está adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, por lo que, al amparo del previsto en el número 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas recogidas en la citada disposición transitoria.

TERCERA.- La consulta formulada por el ayuntamiento de Fene se refiere al ejercicio de la acción de reposición de la legalidad urbanística respecto de los actos de edificación y uso del suelo sujetos al régimen de comunicación previa que se realicen, sin el citado título, sobre terrenos calificados por el



planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres públicos, viarios o en la zona de protección establecida en el artículo 92.1, dotaciones o equipaciones públicos, en concreto, sobre la aplicación en esos casos del plazo de caducidad de seis años.

La protección de la legalidad urbanística en los referidos ámbitos está prevista en los artículos 155 de la LSG y 386 de su reglamento, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG).

En concreto, el número 1 del artículo 155 de la LSG, que fue modificado por la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, pasó a tener el siguiente tenor literal:

“1. A los actos de edificación y uso del suelo relacionados en el artículo 142.2 que se realicen sin el título habilitante exigible sobre terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres públicos, viarios o en la zona de protección establecida en el artículo 92.1, dotaciones o equipaciones públicos no les será aplicable la limitación de plazo que establece el artículo 153.

En estos supuestos la competencia para la protección de la legalidad urbanística le corresponde a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística”.

Hace falta recordar que los actos de edificación y uso del suelo relacionados en el artículo 142.2 de la LSG son los sujetos a licencia municipal, en tanto que los sometidos al régimen de intervención municipal de comunicación previa son los especificados en el número 3 del mismo precepto.

Por su parte, el artículo 153 de la LSG, a lo que remite el artículo 155.1 citado, establece el siguiente:

“1. De estar terminadas las obras sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o incumpliendo de las condiciones señaladas en ellas, la persona titular de la alcaldía, dentro del plazo de seis años, contados desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en el artículo anterior.[...]

2. Transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística conforme el previsto en el número anterior, las obras quedarán sujetas al régimen previsto en el artículo 90.[...]”.

CUARTA.- A la vista de la nueva redacción dada al número 1 del artículo 155 de la LSG por la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, hace falta señalar que en la medida en que el mismo se refiere ahora únicamente a los actos de edificación y uso del suelo previstos en el número 2 del artículo 142 de la LSG, la limitación del plazo de caducidad de seis años para la adopción de las medidas de restauración de la legalidad urbanística prevista en el artículo 153 de la LSG no resulta de aplicación en esos supuestos, es decir, para los actos sujetos a licencia municipal que se ejecuten sin el citado título en los referidos ámbitos no caduca la acción para reponer la legalidad, mientras que el citado plazo de caducidad sí que opera para los actos sujetos a comunicación previa.

En todo caso, la competencia para la protección de la legalidad urbanística en los supuestos objeto de la consulta, es decir, respecto de los actos sujetos a comunicación previa en los ámbitos referidos, corresponde al ayuntamiento.

QUINTA.- Sin perjuicio del señalado, la caducidad de la acción de reposición de la legalidad respecto de los actos objeto de comunicación previa según lo expuesto anteriormente, no debe entenderse como una desprotección de los mismos, a la vista de la naturaleza jurídica de la que participan los bienes de dominio público, que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

A tal efecto, la administración, dispone de diversas herramientas jurídicas previstas en la normativa vigente para poder ejercer sus potestades de recuperación posesoria de dichos bienes, como la potestad



de recuperación de oficio prevista en los artículos 4.1 d) y 82 de la Ley de Bases de Régimen Local y 70 y 71 del Reglamento de Bienes.

Al mismo tiempo, la regulación ahora prevista debe ponerse, en todo caso, en relación con el apartado 2 del propio artículo 155 y mismo con el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por lo que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, las cuales, prevén la nulidad de pleno derecho y, por tanto, sin sujeción a plazo, de aquellos títulos habilitantes que se otorguen infringiendo la regulación urbanística de esas zonas.

Así, el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de carácter básico, establece el siguiente:

“Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieran finalizadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”.

Y, por su banda, el artículo 155.2 de la LSG dispone que “las licencias o órdenes de ejecución que se otorgarán con infracción de la regulación urbanística de esas zonas serán nulas de pleno derecho. En estos casos, la persona titular de la consellería competente en materia de urbanismo requerirá la persona titular de la alcaldía para que proceda según lo dispuesto en el número anterior”.

En definitiva, el interés público implícito en los terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres públicos, viarios o la zona de protección establecida en el artículo 92.1 de la LSG y dotaciones o equipaciones públicas, llamados a servir con objetividad los intereses generales, queda garantizado a través de otros mecanismos que se prevén en la legislación vigente, por cuanto las Administraciones Públicas disponen de potestades más que suficientes para intervenir en tales supuestos mismo con los mecanismos de recuperación posesoria de los que disponen con el objetivo de salvaguardar y preservar los ámbitos señalados.

CONCLUSIÓN

A la vista de la nueva redacción dada al número 1 del artículo 155 de la LSG por la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, hace falta señalar que en la medida en que el mismo se refiere ahora únicamente a los actos de edificación y uso del suelo previstos en el número 2 del artículo 142 de la LSG, la limitación del plazo de caducidad de seis años para la adopción de las medidas de restauración de la legalidad urbanística prevista en el artículo 153 de la LSG no resulta de aplicación en esos supuestos, es decir, para los actos sujetos a licencia municipal que se ejecuten sin el citado título en los referidos ámbitos no caduca la acción para reponer la legalidad, mientras que el citado plazo de caducidad sí que opera para los actos sujetos a comunicación previa.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

