

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MULTAS COERCITIVAS Y DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO GALLEGO.

Legal nature of the penalty payments and administrative sanctions in urban area gallego.

JOSÉ MARÍA DOMÍNGUEZ BLANCO

Técnico de Administración General de la Administración Local.

Subdirector General de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.

Doctorando Universidad de Santiago de Compostela.

jdominguezblanco@hotmail.com

Resumen

En el presente estudio, se pretende dar una visión práctica a los frecuentes conflictos que surgen en el quehacer diario de la administración, en cuanto a la contraposición entre multas coercitivas y sanciones administrativas de carácter urbanístico. A pesar del comúnmente término empleado: multas y sanciones, ambas instituciones difieren considerablemente. Su naturaleza jurídica, distinta habilitación legal y sus principios configuradores son algunos de los aspectos que se analizan, dibujándose las líneas maestras que ayudan a diferenciar ambas figuras con distintas consecuencias.

En primer lugar, el principio de culpabilidad enmarca una de las grandes diferencias entre la multa coercitiva y la sanción. Pero como se verá, no sólo la concurrencia de distintos principios, sino también el distinto *iter* procedimental de unas y otras nos llevan a la conclusión de que multas coercitivas y sanciones administrativas son dos instrumentos jurídicos de distinta naturaleza y tratamiento.

Palabras clave: Sanciones. Multas Coercitivas. Naturaleza. Infracción Urbanística.

Abstract

The present study tries to give a practical vision to the frequent conflicts that arise in the daily occupation, as for the contraposition between coercive fines and administrative sanctions of urban development character. In spite of commonly used term: fines and sanctions, both institutions differ considerably. His juridical nature, the different legal authorization, the inspiring concept are some of the aspects that are analyzed, and that undoubtedly are drawing the main lines that help to differentiate both figures with different consequences.

First and as advance, the concept of guilt defines one of the big differences between the coercive fine and the sanction. Nevertheless as it will be seen, not only this principle in agreement with others, but also the different procedural iter of these ones and others they take us to the

conclusion that coercive fines and administrative sanctions are two juridical instruments of different nature and treatment.

Key words: Sanctions. Coercive fines. Nature. Urban infringement.

SUMARIO.

1. Introducción.- 2. Habilitación legal de la multa coercitiva.- 3. La habilitación legal de las infracciones urbanísticas: la tipificación.- 4. LA Exigencia de culpabilidad.- 5. La cuantía de las multas y sanciones y la proporcionalidad.- 6. El principio de irretroactividad.- 7. Prescripción de la infracción y caducidad de la acción.- 8. Conclusiones.- 9. Bibliografía.- 10. Repertorio jurisprudencia.

SUMMARY

1. Introduction.- 2. Legal authorization for coercive fines.- 3. The legal authorization of urbanism infractions: categorization.- 4. The need of guilt.- 5. The amount of fines and sanctions and proportionality.- 6. The principle of iretroactivity.- 7. Prescription of the infraction and caducity of actions.- 8. Conclusions.- 9. Bibliography.- 10. Repertory of case law.

Abreviaturas empleadas

LOUG.: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; **LRPAC.:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (LRJPAC); **CC.:** Código Civil; **P.:** Página; **P.P.:** Páginas; **SS.:** Siguietes.

1. INTRODUCCIÓN

La tendencia natural de los propietarios a obtener de sus inmuebles el máximo aprovechamiento y el mejor rendimiento económico da lugar, frecuentemente, a un desarrollo urbanístico desordenado y anárquico. La regulación urbanística, incluida en ésta el planeamiento como instrumento jurídicamente vinculante, establece las bases y criterios de uso que lícitamente se debe dar al suelo.

La regulación española sobre la materia puede considerarse reciente. Sin ánimo de hacer un estudio pormenorizado de la evolución normativa española, es posible indicar que hasta la Ley de 1956¹, la normativa existente era insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística atendiendo al crecimiento demográfico y futuro que requería España².

Llegado este punto es menester hacer una pausa en el camino para hacer especial mención a la Ley de 1956. Se ha asumido que esta Ley

¹Ley del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956.

²Ésta intentaba solucionar problemas concretos, sin abordar la ordenación urbanística de la ciudad. De esta época, se puede destacar Ley de Bases de Régimen Local de 1945, la Ley de Ordenación de Solares de 1945, el Reglamento de Bienes de las entidades Locales de 1955 o el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (aun en vigor).

funda las bases técnicas y jurídicas en relación con los aspectos conceptuales del Derecho Urbanístico Español en general, instaurando el nuevo sistema de planeamiento urbanístico, cuyas características perduran, en mayor o menor medida, en la actualidad.

Para Tomás Ramón Fernández es una norma jurídica que se adelanta a su tiempo sin una base doctrinal previa³. Pese a carecer de este soporte, no se limitó a importar las técnicas ya ensayadas en el derecho comparado, sino que hizo obra propia, aprovechando lo mejor del derecho comparado y de nuestras propias tradiciones, situándose en la vanguardia del Derecho europeo.

Siguiendo al citado autor, se puede subrayar la existencia de una situación de indisciplina generalizada, ocasionada, por un lado, por el contexto político general en el que hubo de operar la Ley del suelo de 1956 (falta de representatividad de los Entes Locales, acusada penetración en los mismos de los intereses inmobiliarios...), y por otro lado, a la propia debilidad de las estructuras administrativas, incapaces de hacer funcionar correctamente un dispositivo legal tan delicado.

Tras la promulgación de la Constitución, y en base a la conocida y controvertida sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, hay que afirmar que por mandato del artículo 148.1.3 de la Carta Magna, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son competencias que pueden ser asumidas de forma exclusiva por las Comunidades Autónomas. En consecuencia habrá que estar a lo dispuesto por la normativa autonómica, con lo que en el territorio español el tratamiento desigual, al menos *a priori*, está servido. Y se afirma *a priori*, porque básicamente todas las Comunidades Autónomas han seguido un régimen similar, si bien, con las peculiaridades propias de cada una de ellas.

La Comunidad Autónoma de Galicia ha asumido como propia la competencia en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, según dispone el artículo 27 del Estatuto de Autonomía⁴.

Los modelos legislativos autonómicos, en general, han optado preferentemente por huir de normas específicas de protección o disciplina urbanística e integrar esta cuestión en el seno de una ley que regula la ordenación urbanística en su conjunto, dictando reglamentos de desarrollo especializados por cada una de las materias que engloba el urbanismo, sobre todo en materia de disciplina urbanística. Quizá esta técnica conlleva una mayor rigidez debido al procedimiento normativo de aprobación y modificación de una norma con rango de Ley. Podría ser más operativo y práctico, reservar la Ley para los grandes pilares del urbanismo, remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario otras cuestiones de detalle y que requieran una cierta flexibilidad.

La normativa urbanística gallega está constituida por la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural

³FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN. Manual de Derecho Urbanístico, 19ª edición. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid 2006. Pág. 22.

⁴Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia.

de Galicia (LOUG), que ha sido objeto de múltiples reformas, entre ellas 15/2004 de 29 de diciembre, de modificación de la LOUG; Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia; Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo; Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la LOUG y Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

La Disposición Transitoria Sexta LOUG establece como norma de aplicación supletoria los Reglamentos de Gestión⁵ y Planeamiento⁶ estatales de 1978, lo que siguiendo el propio argumento del Tribunal Constitucional⁷, implica la no aplicación supletoria del Texto Refundido de la Ley de suelo de 1976, ni del Decreto 2187/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina estatal.

A su vez, establece también la aplicación supletoria del Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del suelo de Galicia de 1997⁸, en tanto no se oponga a lo establecido en la LOUG.

Además de esta normativa, hay que tener en cuenta otras normas que también inciden en esta materia, como son:

- a) Decreto Autonómico 213/2007, de 31 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.
- b) Decreto 51/2008, de 6 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.
- c) El Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio, por el cual se aprueba el reglamento sobre la inscripción en el registro de la Propiedad de los actos de naturaleza urbanística.
- d) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
- e) Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- f) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.
- g) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, recientemente modificado por la Ley Orgánica 5/2010, modificación que también afecta a esta materia.

Ya el legislador de 1956 partió de constatar que la ciudad y las actuaciones sobre el territorio son un hecho colectivo que condiciona de forma decisiva la vida entera de sus habitantes; por lo cual, se estimaba

⁵Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

⁶Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

⁷Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. (F.D. C), apartado 12º). RTC\1997\61.

⁸Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia.

que carecía de justificación confiar las decisiones capitales sobre tales hechos colectivos a los propietarios. Desde entonces, y debido a los inherentes intereses públicos que existen, el urbanismo y el uso del suelo pasan a ser decisiones de la organización colectiva, es decir, pasan a ser funciones públicas. Se pone especial énfasis en algunos principios de carácter general como la unificación de la legislación urbanística, introduciendo por primera vez en España, el criterio de la calificación urbanística, configurando un nuevo régimen jurídico del estatuto de la propiedad.

Se abandona, así, el viejo concepto romano de propiedad recogido en el artículo 348 del Código Civil como algo ilimitado y se convierte en un derecho limitado en su contenido a lo que la ley urbanística y los planes de ordenación determinen en cada caso concreto.

Es la ordenación urbanística como función pública, a través de la remisión a los Planes⁹, la que define el estatuto básico del derecho de propiedad del suelo, confiriéndole determinados contenidos¹⁰. Por ello, la delimitación positiva del derecho de propiedad del suelo no da lugar a indemnización para sus titulares, pues tal delimitación define el contenido normal del derecho de propiedad, no limitándolo ni restringiéndolo o lesionándolo¹¹.

Cada propietario del suelo podrá hacer uso de su parcela de acuerdo con los destinos concretos que le asigna la normativa urbanística. Cualquier uso contrario a lo preceptuado por la Ley, el Reglamento y el Plan constituirá un uso ilícito del suelo, entrando en juego los mecanismos legales de protección de la legalidad urbanística.

La protección de la legalidad urbanística comporta no sólo la restauración del orden urbanístico infringido por actos de edificación o uso del suelo, sino que, además, la comisión del ilícito urbanístico lleva aparejada la consiguiente responsabilidad por infracción urbanística o incluso penal.

En ningún caso, la Administración puede dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado y reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, así como la imposición de las sanciones que fueran precisas.

Cada uno de estos ámbitos, reposición y sancionador, tiene un régimen substantivo propio y diferenciado y con procedimientos administrativos separados. Como ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en no pocas ocasiones¹², «la vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico produce dos tipos de consecuencias jurídicas administrativas de distinta naturaleza y

⁹Técnica introducida por el artículo 61 de la Ley del Suelo de 1956.

¹⁰En función de las clases de suelo recogidas en los artículos 67 a 69 de la Ley de 1956.

¹¹Artículo 7 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

¹²Sentencia 880/2008, de 20 de noviembre de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictada en el Procedimiento Ordinario 4046/2006 (Id Cendoj: 15030330022008100798) y Sentencia Tribunal Supremo de 12 de julio de 2012, dictada en el recurso de casación 3324/2010 (RJ 2012/8484).

tratamiento, que se materializan a través del correspondiente procedimiento, en primer lugar la adopción de las medidas para la restauración del orden jurídico infringido, y de la realidad material alterada a consecuencia de la actuación ilegal, y en segundo lugar, la imposición de las sanciones cuando la actuación enjuiciada, además de ilegal, se encuentra adecuadamente tipificada como infracción administrativa. Se trata por lo tanto de dos consecuencias jurídicas derivadas de un acto de naturaleza y tratamiento distinto y diferenciado».

El expediente de reposición de la legalidad urbanística es un expediente reglado y objetivo que se ejercita contra el titular actual de la construcción ilegal de que se trate aunque no haya participado en la comisión de la infracción, al contrario del expediente sancionador en materia urbanística, de tal modo que puede producirse una subrogación del adquirente en la edificación ilegal¹³.

Ahora bien, algo que parece tan fácil de definir, resulta en la práctica tremendamente complicado de llevar a efecto. Es innegable, pues es por todos conocido, que el cumplimiento de la legalidad urbanística más que una deseada realidad constituye una meta que la mayoría de las veces se percibe como inalcanzable. Como ha señalado Tomás Ramón Fernández, «La indisciplina ha sido tradicionalmente una de las grandes lacras de nuestro urbanismo (...)»¹⁴.

Dentro de las actuaciones tendentes a la reposición de la legalidad urbanística, la indisciplina es aún más palpable en el ámbito de la ejecución.

En esta aproximación se empieza a vislumbrar la primera diferenciación administrativa entre las multas coercitivas y las sanciones urbanísticas. Se puede adelantar que las multas coercitivas se relacionan con el expediente de reposición de la legalidad urbanística al ser una forma de ejecutar forzosamente una orden administrativa no cumplida, mientras que la sanción se enmarca dentro del procedimiento sancionador como represión por la conducta ilegal.

Sin embargo, lo que a priori puede parecer sencillo en la práctica presenta diversas dificultades, llegando incluso el Tribunal Supremo a poner patente la dificultad en diferenciar las multas coercitivas de las sanciones en ciertos ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico.

¹³Sentencia Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997. (RJ 1997/1289).

¹⁴FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Manual de Derecho Urbanístico*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2008, pág. 235.

2. HABILITACIÓN LEGAL DE LA MULTA COERCITIVA

Antes de seguir, conviene aclarar que en la comparación de la multa coercitiva con la sanción administrativa, se está analizando dos estadios del procedimiento administrativo completamente distintos. En el caso de la multa coercitiva, se trata de la fase de ejecución forzosa de la orden de restitución de la legalidad urbanística vulnerada, mientras que al estudiar la sanción administrativa se refiere a la tramitación y resolución del expediente sancionador.

La ejecución forzosa constituye una manifestación de la actividad de policía de la que está investida la Administración. Es una consecuencia inmediata de todo procedimiento administrativo en el que el obligado a cumplir con un acto administrativo no lo hace voluntariamente, siendo objeto de regulación, con carácter general, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC).

Seguidamente, antes de entrar en la regulación propia de la ejecución forzosa en materia urbanística, conviene recordar que la normativa básica se encuentra en los artículos 56 y 57¹⁵ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (LRJPAC).

Pues bien, estos dos artículos han establecido ya las bases de una de los principales privilegios de la administración, la ejecutividad. Los actos de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo, no sólo se presumen válidos sino que además producen efectos desde que se dictan, con carácter general. Conectado con estos principios, y en un estadio posterior, el artículo 94 de la LRJPAC, consigna la ejecutoriedad de los actos administrativos¹⁶.

Entrando ya en la regulación propia de la ejecución forzosa, el artículo 95 de la LRJPAC ordena que las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales.

El procedimiento de ejecución deriva de un procedimiento previo, del que deriva, y con el que mantiene una inevitable conexión y que constituye el fundamento jurídico de la actuación administrativa de ejecución. La ejecución forzosa exige previamente acreditar que el interesado muestra resistencia a ejecutar el acto voluntariamente, para lo cual es necesario que conste, en primer lugar, la notificación del acto y,

¹⁵Establece el art. 56 LRJPAC que "los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley". Por su parte, el artículo 57 establece que "los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa".

¹⁶Reza el art. 94 LRJPAC: "Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior".

en segundo término, que se haya realizado el previo apercibimiento mediante el cual se adelante ya las consecuencias que derivaran para el caso de incumplimiento.

La LRJPAC en su artículo 96, tras recoger explícitamente el respeto al principio de proporcionalidad, establece como medios de ejecución forzosa el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas. Añade el apartado segundo del referido precepto que, si fueran varios los medios de ejecución admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

En todo caso, la ejecución forzosa está presidida por el principio de proporcionalidad, principio al que se ha referido la jurisprudencia de forma reiterada¹⁷.

El artículo 96 LRJPAC añade en su apartado tercero, que si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Resulta evidente que la entrada en el domicilio del afectado en lo que se refiere a los actos de disciplina urbanística y, en concreto, en aquellos supuestos en que haya que proceder a la ejecución de órdenes de demolición, será algo más que frecuente.

Se va a centrar la atención en las multas coercitivas por ser el contenido del presente estudio y no el resto de los medios de ejecución forzosa.

El fundamento legal de la multa coercitiva se encuentra en la propia LRJPAC, o al establecer en su artículo 99: «Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado (...)». Es por tanto un privilegio de la Administración, la autotutela declarativa y ejecutiva, el tener capacidad suficiente para ejecutar sus actos de forma forzosa sin tener que acudir a una resolución judicial.

Por lo tanto, ha de ser una ley la que determine en cada caso concreto la aplicación de la multa coercitiva. La Ley no sólo preverá la existencia de la multa coercitiva sino que además determinará su cuantía y forma.

En el ámbito urbanístico gallego, la LOUG habilita para la imposición de

¹⁷En este sentido, podemos destacar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2002, dictada en el Recurso de Casación 155/1998 (RJ\2002\609), en la cual el Tribunal señala que "el principio de proporcionalidad expresa, en general, la necesidad de una adecuación o armonía entre el fin de interés público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo. Dicho principio es esencial en el Estado social de Derecho (artículo 1.1. CE), con un relieve constitucional que se manifiesta especialmente en el ámbito de las intervenciones públicas en la esfera de los particulares (...) permitiendo una interpretación equilibrada del concepto de interés público. Consentida una intervención por razón del mismo, con cobertura legal necesaria, será necesario preguntarse si la medida es necesaria, si cabe una intervención alternativa que lo pueda satisfacer igualmente y, en tal caso, si la misma resulta más favorable a la esfera de libertad del administrado".

multas coercitivas, como medio de ejecución forzosa, ante el incumplimiento de ciertos deberes.

En primer lugar, los artículos 199 y 203 prevén la imposición de multas coercitivas por importe de 300 a 6000 euros para aquellos casos en los que el interesado no atienda a las órdenes de ejecución dictadas por la administración con el objeto de mantener los predios en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación. Este deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebasen el límite del contenido normal de aquél que, en el caso de las construcciones, está representado por la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo. Así mismo, los propietarios de tierras conservarán y mantendrán el suelo natural y en su caso la masa vegetal en las condiciones precisas que eviten la erosión y los incendios, impidiendo la contaminación de la tierra, el aire y el agua.

En el ámbito de la disciplina urbanística, la ley urbanística gallega, establece la imposición de multas coercitivas para el caso de que el obligado incumpla la orden de paralización de obras¹⁸ por importe de 600 a 6000 euros, y la imposición de multas coercitivas por el incumplimiento de la orden de demolición por importe de 1000 a 10.000 euros¹⁹.

Es entonces la propia LOUG la que legitima a la administración para llevar a cabo la ejecución forzosa de las órdenes de demolición, en aquellos supuestos de incumplimiento voluntario del interesado, supuestos que como se conoce, no son pocos.

Debe aceptarse, como una buena definición del concepto de multa coercitiva, la recogida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 239/1988, de 14 de diciembre (RTC 1988/239), en la cual se reconoce la constitucionalidad de la medida coercitiva, dando además las siguientes notas características: «consiste en una medida de constreñimiento

¹⁸Señala el artículo 209.2.d LOUG "Con el acuerdo de suspensión se adoptarán las medidas cautelares necesarias para garantizar la total interrupción de la actividad. A estos efectos el alcalde podrá:

- a) Ordenar la retirada de los materiales preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida y la maquinaria afecta a la misma.
- b) Ordenar el precintado de las obras, instalaciones y elementos auxiliares de las actividades objeto de suspensión.
- c) Ordenar la suspensión de suministros de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones de las actividades y obras cuya paralización se haya ordenado.
- d) Proceder a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas por importe de e 600 a 6.000 euros, reiterables hasta lograr el cumplimiento de la orden de paralización.
- e) Adoptar cualquier otra medida que sea conveniente en orden a la efectividad de la suspensión".

¹⁹Por su parte el artículo 209.6 LOUG establece "En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 1.000 a 10.000 euros cada una".

económico, adoptada previo el oportuno apercebimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa».

La multa coercitiva no tiene una finalidad represiva, sino que busca la ejecución de un acto previo, de ahí su carácter reiterativo en el tiempo, hasta tanto el acto se cumpla. Las multas coercitivas aspiran a doblegar o vencer la resistencia de los administrados a observar la conducta impuesta en un previo acto administrativo.

E. García de Enterría, diferenciando ambas figuras, señala que la sanción persigue la retribución «abstracta de la conducta ilícita» mientras que las medidas de control de la legalidad urbanística constituyen una manifestación de las potestades de autotutela declarativa y ejecutiva de la Administración²⁰.

Sin embargo, la doctrina ha criticado en ocasiones el planteamiento del legislador por impreciso. La remisión a la infracción urbanística como causa común de la sanción y de las medidas de control de la legalidad, introduce un elemento de ambigüedad en la distinta naturaleza de ambas instituciones jurídicas, dando lugar a una común apariencia sancionadora²¹.

Respecto a la finalidad de la multa coercitiva se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, entre otras, en su Sentencia 760/2007, de 4 de octubre, dictada en el recurso de apelación número 4289/2005 (Id Cendoj: 15030330022007100843), en los siguientes términos: «Como ya tuvimos ocasión de señalar en la Sentencia de 15 de enero de 2004, la imposición de multas coercitivas tiene por finalidad lograr la ejecución de lo resuelto, por lo que deben gozar de periodicidad para compeler con cierta efectividad al interesado, y ha de tener un límite; no se pueden seguir imponiendo indefinidamente ya que eso es burlar la protección de la legalidad urbanística, y tampoco son un fácil medio recaudatorio que exima a la Administración de su obligación de hacer cumplir aquél».

Por lo tanto la multa coercitiva no se fundamenta en un criterio sancionador, de ahí que la propia LRJPAC haya indicado en su artículo 99.2 que es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas²². En el mismo sentido se pronuncia la

²⁰GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "Lecciones de Derecho Urbanístico". Civitas Ediciones, S.L., 1981. Página 792.

²¹Lecciones de Derecho Administrativo, op.cit. pág 792 y BASSOLS COMA, MARTÍN, "El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo", REDA núm. 6, pág. 303 y ss.

²²Sobre ello también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia número 239/1988, de 14 de diciembre, aclarando que "en dicha clase de multas no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del derecho a la legalidad en materia sancionadora pueda cuestionarse". En la misma línea se puede citar la Sentencia número 875/2007, de 31 de octubre de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, (JUR 2008/384631).

LOUG, cuando en su artículo 209.7 al disponer que las medidas de protección de la legalidad urbanística se entenderán sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan.

También, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de la multa coercitiva, negándole el carácter sancionador y, al no participar de la naturaleza de las sanciones, no es necesario la tramitación de un expediente sancionador para su imposición, ni participan de los principios que inspiran el procedimiento administrativo sancionador. Es clarificadora, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 904/2007, de 8 de noviembre de 2007, dictada en el procedimiento ordinario número 4447/2004 (Id Cendoj: 15030330022007101050), que establece: «las multas coercitivas no constituyen, como equivocadamente considera la actora, una sanción que requiera para su imposición la tramitación del procedimiento sancionador. Se trata de uno de los medios que para la ejecución forzosa prevé la Ley 30/1992 en el artículo 96».

Visto que no es necesaria la tramitación de un expediente administrativo propiamente dicho para la imposición de una multa coercitiva, cabe plantearse qué requisitos se precisan para que la imposición de la multa coercitiva sea válida en derecho.

Pues bien, en primer lugar, es necesario que se haya adoptado y notificado la resolución administrativa que ahora se trata de ejecutar forzosamente a través de la imposición de las multas coercitivas. En segundo lugar, es necesario que esta orden de reposición sea ejecutiva, que hayan transcurrido los plazos para su cumplimiento voluntario, y por último que en la notificación se le hubiera apercibido de las consecuencias para el caso de incumplir²³.

Establecidos estos requisitos, y quedando claro que la multa coercitiva es un acto de ejecución forzosa de una resolución administrativa anterior y ejecutiva y en la mayoría de las ocasiones, aunque no necesariamente, firme e inatacable, cabe plantearse entonces si se puede interponer recursos contra la multa coercitiva y cuál sería su alcance.

El Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en su Sentencia número 987/2005, de 16 de junio de 2005, dictada en el recurso número 163/2000 (Id Cendoj:33044330012005100311), en su fundamento de derecho cuarto da respuesta a esta pregunta de la siguiente forma: «Pues bien, la necesidad de ese control es más evidente en las multas coercitivas, pues como enseña la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1984, aunque las multas coercitivas por ministerio de la ley se establecen para forzar la ejecución de un acto administrativo anterior, no son puros actos de ejecución material del primer acuerdo, porque, aunque traigan causa del mismo, no son un efecto automático suyo, sino que surgen en virtud de una determinación, adoptada en virtud de las circunstancias producidas a posteriori, gozando

²³Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 465/2009, de 30 de abril de 2009, dictada en el procedimiento ordinario 4248/2007. JUR 2009/271380.

por ello el acuerdo que las impone de una autonomía respecto del anterior, que la hace susceptible de un residenciamiento procesal por separado, al contener elementos de novedad suficientes para legitimar el nuevo recurso fundamentado en vicios producidos con independencia de la resolución de la que trae causa la ejecución, con la obligada consecuencia de la necesidad de la Administración de su notificación con advertencia de los recursos procedentes y el plazo para interponerlos, como exige el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...)».

Tal y como se deduce de la resolución judicial transcrita, el acto de imposición de multas coercitivas es un acto de ejecución, pero en la medida en que incorpora una decisión adicional y autónoma respecto de la mera ejecución del acto previo, es susceptible de recurso autónomo, administrativo o judicial²⁴.

No resulta admisible un recurso cuando lo que en él se impugna son actos de ejecución, ya que su validez está subordinada a la de otro anterior del que constituye simple aplicación, por lo que la eficacia de la resolución ejecutiva dependía de la principal, principio que sólo quiebra cuando el nuevo acuerdo incurre en motivo de infracción del ordenamiento jurídico independientemente del acto originario²⁵.

En conclusión, cuando a través de un recurso contra la imposición de una multa coercitiva lo que pretenda el recurrente sea impugnar una orden de demolición firme dictada en el procedimiento de reposición de la legalidad urbanística, sólo cabe la inadmisión del recurso interpuesto.

3. LA HABILITACIÓN LEGAL DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES URBANÍSTICAS: LA TIPIFICACIÓN

El Derecho Sancionador ha evolucionado y sufrido un gran proceso de transformación durante décadas sin poder entender cerrado totalmente el proceso aún a día de hoy. Sin embargo, no se pretende analizar la evolución histórica del procedimiento sancionador, limitándose a citar la base legal del poder sancionador del Estado a partir de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) con unas breves referencias.

El artículo 25 CE consolidó el planteamiento actual de la potestad sancionadora que ya, doctrina y jurisprudencia, habían iniciado en torno a los años 70, de tal modo que estableció el eje en torno a unos principios y garantías básicas.

En efecto, este artículo estableció una visión unitaria y de conjunto del orden penal y sancionador, reconociendo expresamente la potestad sancionatoria de la Administración Pública²⁶. Esta consideración unitaria de la infracción penal y administrativa es lo que ha llevado al Tribunal Constitucional²⁷ a considerar que tanto el Derecho Penal como el Derecho

²⁴Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1984 (RJ 1984/5577).

²⁵Sentencia número 460/2004, de 27 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2004\258930).

²⁶Señala el citado artículo "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

²⁷Sentencias del Tribunal Constitucional número 18/1981, de 8 de junio (repertorio

Administrativo Sancionador son dos manifestaciones del *Ius Puniendi* del Estado, y en consecuencia, a dotar a la potestad sancionadora de un marco general dentro de los principios del Derecho Penal, tales como los principios de legalidad y tipicidad, así como las garantías propias de su reconocimiento constitucional²⁸.

La legislación urbanística, en concreto los artículos 216 y siguientes LOUG, define el concepto de infracciones urbanísticas, tipificando como tales determinadas conductas según la tradicional clasificación propia del derecho sancionador como muy graves, graves y leves.

Por otra parte, se debe tener en cuenta los artículos 69 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Decreto 28/1999, dictado en desarrollo de la Ley 1/1997, del suelo de Galicia, que aún mantiene su vigencia en todo lo que no se oponga a la Ley 9/2002, según la Disposición Transitoria Sexta de la propia Ley. Además de los artículos propios que regulan el régimen urbanístico, debemos aplicar los artículos 127 a 133 de la LRJPAC, desarrollados por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Las infracciones urbanísticas constituyen un tipo específico de infracción administrativa por razón de la materia, que consiste en la vulneración de las prescripciones contenidas en la ley, que además de ser antijurídica, sea típica, culpable y sancionable.

Toda infracción urbanística conllevará la imposición de sanciones a los responsables, así como la obligación de resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios a cargo de los mismos, con independencia de las medidas previstas para la reposición de la legalidad urbanística. Una vez más, y en el ámbito de la regulación que la Ley dedica a las sanciones, el legislador diferencia y declara la compatibilidad entre las medidas de reposición de la legalidad urbanística y las sanciones.

De la necesidad de tipificación resulta en primer lugar, como consecuencia más elemental, que únicamente son constitutivas de infracción urbanística aquellas conductas descritas en la ley como tales y sancionadas en los términos previstos en la propia ley, que pueden ser concretados y/o desarrollados reglamentariamente.

Por lo tanto, hay un punto en común entre la multa coercitiva y la sanción administrativa, ambas requieren habilitación legal.

El artículo 25 CE consagra el principio de legalidad que ha sido extendido por la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo al derecho administrativo sancionador. En virtud de aquél la tipificación de las infracciones en el orden administrativo ha de venir contemplada en una ley formal²⁹, lo que se traduce en una reserva absoluta de ley³⁰.

jurisprudencia del Tribunal Constitucional), y Sentencia 2/1981, de 30 de enero (RTC 1981/2).

²⁸PEMÁN GAVÍN, IGNACIO, *El Sistema Sancionador Español*. Cedecs, 2000. Pág. 25.

²⁹Por todas, Sentencia número 15/1981, de 7 de mayo de 1981, del Tribunal Constitucional (RTC 1981/15).

³⁰Sentencia número 25/1984, de 23 de febrero, del Tribunal Constitucional (RTC 1984/25).

Pero el principio de legalidad no se agota en la exigencia de la tipificación de la infracción. Es necesario, además, la tipificación de la pena o sanción administrativa.

A mayor abundamiento hemos de tener presentes los principios de la potestad sancionadora recogidos en la LRPAC, (Título IX), cuyo artículo 129 establece que únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por ley.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Esta exigencia del principio de tipicidad y legalidad no sólo se manifiesta de cara al legislador, sino que también afecta de modo claro a los órganos jurisdiccionales y administrativos en cuanto está prohibido aplicar analógicamente la norma sancionadora o extenderla a supuestos de hecho no previstos expresamente. De lo contrario, y en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, de permitirse la interpretación extensiva o analógica, los sujetos llamados a aplicar la norma serían también fuentes productoras del derecho, creando, ex novo, nuevas infracciones y sanciones³¹.

En el ámbito urbanístico gallego, el cuadro legal de las infracciones se recoge en el artículo 217 LOUG, dividiendo las distintas acciones y omisiones en muy graves, graves y leves.

Según el artículo 217.2 LOUG, son infracciones muy graves: «las acciones y omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas al uso y edificación que afecten a terrenos calificados como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos; las obras y actividades realizadas en suelo rústico que estén prohibidas por la presente Ley y en todo caso las parcelaciones urbanísticas; así como la realización de obras de urbanización sin la previa aprobación del planeamiento y proyecto de urbanización exigibles».

Merece la pena hacer mención especial a las segregaciones y parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, ya que constituyen una infracción urbanística muy grave al considerarse como una actuación prohibida.

La normativa aplicable a las segregaciones en suelo rústico, está constituida por el artículo 206 LOUG, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias y el Decreto 330/1999, sobre unidad mínimas de cultivo de Galicia. Además, el TRLS 2/2008, de 20 de junio, prohíbe estas actuaciones en el suelo rural.

La división y segregación de predios en suelo rústico es autorizable, sólo cuando sea necesaria para ejecución, conservación o servicio de

³¹Sentencia número 229/2007, de 5 de noviembre de 2007, del Tribunal Constitucional (RTC 2007\229).

infraestructuras o equipamientos públicos, para explotaciones extractivas o energéticas, ejecución del planeamiento urbanístico o mejora de explotaciones agropecuarias existentes.

Para ello es imprescindible superar la superficie mínima de cultivo según el artículo 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias y el artículo 206.1 LOUG. Sin embargo, en cuanto a la ejecución de servicios de infraestructuras o equipamientos públicos se plantea la cuestión de si también en ese caso es preciso superar la parcela mínima de cultivo. Podríamos pensar que si la administración pública ejecutante puede expropiar únicamente la parte de parcela que precisa para ejecutar el equipamiento, por qué exigir cumplir la parcela mínima si la obtención del terreno es a través de un mecanismo distinto a la expropiación.

Otra excepción a la prohibición de dividir el suelo rústico estaría constituida por partición de herencias en suelo rústico, siempre que no afecte a suelo rústico de especial protección agropecuaria, que sean fincas vacantes de edificación y que conste el compromiso de no edificar, inscrito en el Registro de la Propiedad. Tampoco ha quedado claro si para este caso es necesario cumplir con la parcela mínima agraria, lo que parece lógico a fin de evitar la división infinita de las parcelas, agravando la situación de minifundismo que existe ya en Galicia. Otro argumento en este sentido, es que si la finalidad y uso natural del suelo rústico es precisamente el destinarlo a fines agrícolas, entre otros, parece también razonable el cumplimiento de la parcela mínima de cultivo.

La Ley tipifica como infracciones graves las acciones y omisiones que constituyan un incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, aprovechamiento urbanístico, uso del suelo, altura y número de plantas, volumen máximo edificable, situación de las edificaciones, distancias mínimas de separación a linderos y otros elementos y ocupación permitida según la superficie de las parcelas, o de la habitabilidad de las viviendas, cuando no tengan el carácter de muy graves.

Este párrafo modifica la redacción contenida en el Reglamento de Disciplina Urbanística que seguía la regla «salvo que se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales». No se trataba con esta salvedad, apuntada en la Ley anterior, de una atenuación para la aplicación de la sanción o en su caso para la consideración de la reposición de la legalidad urbanística vulnerada, sino de la aplicación de ese concepto jurídico indeterminado a la hora de la calificación de la infracción como grave o leve.

Igualmente, se consideran graves, el incumplimiento de las condiciones de uso y edificación establecidas en el mismo para el suelo rústico y el suelo de núcleo rural, así como la realización de actividades sin la preceptiva autorización de la Comunidad autónoma, cuando esta sea exigible o incumpliendo las condiciones por la misma impuestas.

Se considera también infracción grave el incumplimiento de la orden de corte o suspensión de los suministros de agua, electricidad, gas, telefonía, y otros; el incumplimiento del régimen establecido por la LOUG

para las edificaciones que configuran supuestos de fuera de ordenación, aludiendo expresamente a aquellos que proceden de su ejecución ilegal; y, el incumplimiento de los deberes de urbanización y edificación en los plazos establecidos por el plan.

Por último, se considerarán infracciones leves: «las infracciones del ordenamiento urbanístico que no tengan el carácter de graves o muy graves y, en todo caso, la ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico, así como el incumplimiento de las órdenes de ejecución o demolición o de la obligación de la inspección periódica de las edificaciones».

En los supuestos en que se instruyese expediente sancionador por dos o más infracciones tipificadas entre las que exista conexión de causa a efecto, se impondrá una sola sanción, y será la correspondiente a las actuaciones que supongan el resultado final perseguido, en su cuantía máxima. En los demás casos, a los responsables de dos o más infracciones urbanísticas se les impondrán las multas correspondientes a cada una de ellas.

El llamado concurso de infracciones se resuelve en favor de aquella que suponga el resultado final perseguido independientemente de si ésta es más o menos grave que la que ha servido de causa. Por ejemplo, la demolición parcial de un edificio histórico artístico para ampliar una planta adicional se sancionaría con la multa correspondiente a las obras de aumento de edificabilidad, cuando puede ser más grave el medio utilizado (la demolición parcial o alteración) en función del bien jurídico protegido. Todo ello sin perjuicio de las sanciones que puedan imponer desde otras administraciones en función de las competencias que tengan encomendadas.

Solución distinta da la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, al establecer, en su artículo 94.2, que si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o mas infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte la mayor sanción. En el caso de que unos hechos fueran constitutivos de una infracción calificable como medio o instrumento para asegurar la comisión de otros hechos, también constitutivos de infracción de modo que estos deriven necesariamente de aquellos, se impondrá la sanción más grave de las dos en su mitad superior. No obstante, los titulares de concesiones otorgadas con arreglo a la presente Ley podrán ser siempre sancionados por las infracciones que en ella se establecen, con independencia de otras responsabilidades que, en su caso, sean exigibles³².

4. LA EXIGENCIA DE CULPABILIDAD

La responsabilidad derivada de la comisión de una infracción urbanística tiene que ser imputada al autor de la misma. Tan solo sobre la persona que la ha cometido es sobre la que puede y debe recaer la

³²Artículo según redacción dada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral.

sanción.

Según establece el propio artículo 130 LRJPAC, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.

Sin embargo el artículo 130.3 LRJPAC, dispone que cuando el «cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores».

Conectado a dicho principio está el de la personalidad de las infracciones administrativas, pues, en virtud de la unidad sustancial del *ius puniendi*, el principio de personalidad de la pena, que da lugar a que la responsabilidad haya de ser consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de la infracción: no resulta viable sancionar a quien no ha cometido la infracción, es igualmente de aplicación, esta vez no matizada, al ámbito de Derecho administrativo sancionador.

Ciertamente, la Ley admite la posibilidad de una responsabilidad subsidiaria. Con ello, la LRJPAC parece referirse, de manera evidentemente confusa, al establecimiento de una responsabilidad por culpa *in vigilando*, similar a la que en el ámbito civil determina el artículo 1903 del Código Civil cuando establece que "los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda". No obstante, el legislador se ha preocupado de deslindar las esferas represivas o puramente sancionadoras de los aspectos patrimoniales o reparadores y así lo hace realmente el precepto transcrito, el cual, según caracterizado criterio doctrinal, trata de buscar a ultranza un sujeto responsable, en el orden civil, incluso en el caso de que no exista infracción administrativa, ya que parece conformarse con que se dé el mero incumplimiento de obligaciones legales³³.

En mi opinión, es lícito exigir una responsabilidad solidaria o subsidiaria para garantizar el cumplimiento de obligaciones incumplidas para garantizar el resarcimiento de los daños causados. Cosa distinta es exigir el cumplimiento de una sanción a una persona distinta del que ha cometido el ilícito, precisamente en aplicación del principio de culpabilidad que exige la participación del sancionado en los hechos, por lo que la responsabilidad subsidiaria a la que alude el precepto tiene difícil cabida en nuestro sistema administrativo.

En esta materia es, desde luego, legítima la existencia de una responsabilidad solidaria o subsidiaria, por hechos propios y aun por

³³Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1991, dictada en el Recurso numero 2096/1989 (RJ 1991/5258).

hechos ajenos, mas sin que en este último supuesto alcance al responsable responsabilidad alguna de orden sancionador *strictu sensu*, sino simplemente la obligación solidaria o subsidiaria, de hacer frente a las indemnizaciones pertinentes que pudieran derivar del ilícito administrativo, lo que, hay que repetir, no autoriza a hacer gravitar sobre quien no fue autor del mismo el peso de la potestad administrativa sancionadora.

En el ámbito urbanístico sancionador son personas responsables, para el caso de obras sin licencia o con inobservancia de sus condiciones, el promotor de las obras, propietario de los terrenos o empresario de las obras, y los técnicos redactores del proyecto y directores de las obras, sean personas físicas o jurídicas. Cuando se trate de obras amparadas en una licencia, pero constitutivas de infracción urbanística grave o muy grave será responsable el técnico que hubiese informado favorablemente el proyecto y las autoridades o miembros de la corporación que hubiesen resuelto o votado a favor del otorgamiento de la licencia sin los informes previos exigibles o cuando éstos fueran desfavorables en razón de aquella infracción³⁴.

Buena parte de la legislación autonómica (Madrid, Castilla-La Mancha, entre otras) incluye también aquí al secretario de la Corporación cuando no advierta de la omisión de los informes jurídico y técnico. Importante esta precisión, debido a que sólo recoge la responsabilidad por la falta de informes y no por el alcance o contenido de los mismos.

Aquellos que, como consecuencia de una infracción urbanística, sufriesen daños o perjuicios podrán exigir de cualquiera de los infractores, con carácter solidario, el resarcimiento y la indemnización.

Así mismo, las sanciones que se impongan a los distintos sujetos por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente.

Para el caso de la extinción de personas jurídicas antes de ser sancionada, se considerarán autores a las personas físicas que, desde sus órganos de dirección o actuando a su servicio o por ellas mismas, determinaron con su conducta la comisión de la infracción.

En caso de extinción de la persona jurídica responsable, los socios o partícipes en el capital responderán solidariamente, y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les hubiera adjudicado, del pago de la sanción o, en su caso, del coste de reposición de la realidad física alterada.

En cuanto al concepto jurídico de cada uno de los partícipes, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante LOE), ha diseñado unas líneas maestras de gran ayuda³⁵. La figura del promotor ha sido perfilada por la jurisprudencia como la persona titular de la actuación en el aspecto jurídico y económico y que no necesariamente ha de coincidir con la figura del propietario ni la del peticionario de la licencia. El técnico director ha de referirse a la dirección técnica tanto superior (arquitecto o ingeniero) como de grado medio (arquitecto técnico

³⁴Artículo 219 LOUG.

³⁵Artículos 9 y siguientes de la LOE.

o ingeniero técnico).

La LOE, define al promotor como cualquier persona, física o jurídica, pública o privada que decide, impulsa, prepara y financia, con recursos propios y ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título.

El constructor es el agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato.

Formando parte de la dirección facultativa, el director de obra es el agente que dirige el desarrollo de la obra en sus aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto, licencia y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, y el director de ejecución de obra asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

La asunción del papel de técnico director de obra no tiene porque constar en un oficio de dirección de obras o de la ejecución de las mismas, siendo suficiente que aparezca como tal. En este sentido la Sentencia número 977/2006, de 26 de octubre de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2008\268284), establece: «Por otro lado, era de una evidencia manifiesta que el técnico - director de las mismas era la persona individualmente sancionada, pues, además de estar al frente de ellas, se entendió directamente con los inspectores asumiendo una responsabilidad y protagonismo incompatible con la de un simple empleado, de lo que, por lo ya dicho, había que considerar probado que debían de responder como autores de la infracción cometida tanto la empresa como el que actuaba como director responsable de las obras ilegales que se estaban realizando».

Analizado el principio de culpabilidad y responsabilidad personal del autor, cabe analizar la posibilidad de que se transmita a los herederos la sanción o pena. Partiendo de la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, iniciada en las Sentencias de 30 enero y 8 junio 1981 (RTC 1981/2), que equipara la sanción administrativa a la pena en cuanto constituyen una misma manifestación del *ius puniendi* del Estado, y que se traduce en una aplicación, con ciertos matices, de los principios inspiradores del orden penal a Derecho sancionador.

Entre estos principios se encuentra el de la personalidad de la pena, que es perfectamente trasladable al ámbito del derecho administrativo sancionador, y que proclama la intransmisibilidad a terceros de la responsabilidad del actor de un delito o infracción administrativa, de manera que dicha responsabilidad se extingue automáticamente con la muerte del inculpado. El artículo 130.1 del Código Penal recoge expresamente esta causa de extinción de la responsabilidad penal. Así, el principio de personalidad de la sanción administrativa, impide que las consecuencias pecuniarias de la sanción puedan afectar de cualquier

manera al patrimonio de un tercero³⁶.

La cuestión, aunque parece clara, no ha sido siempre pacífica en el ámbito judicial toda vez que aún se pueden examinar recientes sentencias de algunos Tribunales Superiores de Justicia que iguala la sanción económica a cualquier otra deuda de la masa hereditaria, y por tanto, trasladable a los herederos. Si bien como se comentó y aún se detallará más a continuación, doctrina y jurisprudencia mayoritaria entiende la no traslación de la sanción a terceros que no han participado en la comisión de la infracción.

El derecho administrativo sancionador, al igual que el penal, son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado de donde se infiere lo acertado que resulta la aplicación analógica del criterio penal de extinción de responsabilidad por fallecimiento del inculcado, en aplicación de las normas penales y del principio *mors omnia solvit*, al campo de las sanciones administrativas pecuniarias, considerando que éstas han de entenderse extinguidas y por consiguiente inexigibles cuando el interesado fallece antes de su abono, sin que a ello obste la alegación, reiterada por la Administración demandada, en orden a que la sanción se transforma en deuda tributaria, en obligación de tal naturaleza que incide sobre el patrimonio del difunto el cual se transmite en bloque a sus herederos, pues con independencia de que la sanción administrativa no participa de la naturaleza de deuda tributaria ni se transforma en una obligación de tal carácter, por lo que resulta inapropiado examinar el problema desde tal perspectiva³⁷.

Así, se ha establecido que es de aplicación la Ley General Tributaria que establece que en ningún caso se transmitirán las sanciones, resultando por consiguiente tanto desde la perspectiva, apropiada, de la sanción como expresión autónoma del régimen punitivo del Estado, como desde la concepción, inadecuada, de la transformación en una obligación tributaria, extinguida la responsabilidad por el fallecimiento del inculcado y no transmisibles a sus herederos o legatarios las sanciones en su día impuestas al esposo y padre de los recurrentes.

Por su parte, la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de enumerar media docena de causas de extinción de la responsabilidad derivada de las infracciones administrativas³⁸, por este orden: «la muerte de las personas físicas o la disolución de las jurídicas, el cumplimiento de la sanción, con posibilidad de compensación si fuere pecuniaria, la condonación, el indulto o la amnistía, explícita o implícita por obra del artículo 24 del Código Penal y finalmente la prescripción, en la doble perspectiva de las infracciones o de las sanciones ya impuestas»³⁹.

³⁶Sentencia número 464/1998, de 24 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja (RJCA 1998\2480).

³⁷Sentencia número 81/2005, de 24 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (RJCA 2005/480).

³⁸Sentencia de 21 de febrero de 1990, del Tribunal Supremo (RJ 1992/7495).

³⁹Sentencia de 6 septiembre de 1990, del Tribunal Supremo (RJ 1991/1452).

Una de las sentencias más claras del Tribunal Supremo, en relación a la extinción de la sanción por fallecimiento del responsable, establece que cuando se trata de la responsabilidad de una persona física derivada de infracciones administrativas la intransmisibilidad de las sanciones y la extinción de éstas por la muerte del responsable, prevista para las penas en el Código Penal y para las sanciones en los ámbitos sectoriales más característicos del Derecho administrativo sancionador de nuestro ordenamiento, resulta ineludible para preservar uno de los valores esenciales en que se asienta el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, como es el principio de la personalidad de las penas y de las sanciones y el de la responsabilidad que se asienta en la culpabilidad individual, sin que las sanciones administrativas puedan asimilarse, a estos efectos, a una obligación pecuniaria civil, con independencia de que haya recaído o no resolución sancionadora firme en el momento de producirse la muerte del infractor, ya que tal circunstancia no desvirtúa su naturaleza punitiva⁴⁰.

El principio de derecho, inherente en el orden punitivo, de que el infractor de una norma no puede por su voluntad eludir que se haga efectiva la responsabilidad; como sucedería si a las personas jurídicas en el ámbito del ejercicio de sus facultades pudiera a través de un proceso de fusión y en concreto de absorción voluntario dejar sin efecto unas sanciones frente a las cuales pudo la absorbente formular el pertinente recurso administrativo, y el jurisdiccional que entró a conocer del fondo de la cuestión y la eximió de responsabilidad por un motivo no aducido en el escrito de la demanda; no siendo equiparable el hecho extintivo de las personas físicas que conlleva la de la responsabilidad derivada de las infracciones penales y administrativas que no puede afectar al sucesor sin perjuicio de la responsabilidad indemnizatoria civil que si es trasladable al heredero: "Los herederos suceden al difunto por el hecho sólo de su muerte en todos sus derechos y obligaciones"; toda vez que la extinción de una persona jurídica da lugar a un proceso de liquidación de todas sus obligaciones o la sucesión de aquella que se subroga en los mismos⁴¹.

Por último, y en una de las más recientes sentencias, la Audiencia Nacional ratifica los fundamentos jurídicos antes expuestos⁴². En esta misma Sentencia, haciendo eco de una más que consolidada jurisprudencia, se recoge que la obligación de reponer se transmite a terceras personas aunque ellas sean ajenas a la comisión de la infracción, no así la sanción que se extingue con la muerte del responsable.

Es, así, la culpabilidad una de las principales diferencias entre las multas coercitivas y las sanciones. Con respecto a la multa coercitiva, no exige la participación en los hechos, toda vez que se debe imponer al obligado a la reposición de la legalidad urbanística, haya o no participado. Como bien es sabido, las órdenes de reposición de la legalidad urbanísticas son obligaciones "*ob rem*" transmisibles a terceros. En el Auto

⁴⁰Sentencia de 8 de noviembre de 1990, del Tribunal Supremo (RJ 1990\8816) y Sentencia de 20 septiembre de 1996, del Tribunal Supremo (RJ 1996\6787).

⁴¹Sentencia 18 de abril de 1994, del Tribunal Supremo (RJ 1994/3375).

⁴²Sentencia de 14 de enero de 2010 de la Audiencia Nacional (JUR 2010/43057).

de 20 de octubre de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictado en el recurso número 4001/2007, se establece: «los procedimientos de reposición de la legalidad urbanística deben entenderse con los interesados y con arreglo al artículo 31 de la Ley 30/1992, merecen esa condición los que ostenten derechos que pueden resultar afectados por la resolución que se dicte, tratándose de un expediente de reposición de la legalidad debe entenderse de forma preferente, aunque no en exclusiva, con quién ostenta la condición de promotor y propietario»⁴³.

En palabras del Tribunal Supremo, al ser una obligación *ob rem*, la obligación de reponer se transmite con la cosa igual que la sombra persigue a una persona⁴⁴.

La consecuencia práctica de lo expuesto es que para el caso de transmisión de la propiedad la demolición se le exigirá al nuevo propietario aunque no haya participado en la vulneración de la legalidad urbanística. Se trata, por tanto, de una exigencia objetiva sin exigir la concurrencia de principios como personalidad o culpabilidad.

El proceder correcto de la administración, una vez conocida la identidad del nuevo adquirente, sería dirigirse al nuevo propietario informándole de la existencia de una orden de reposición de la legalidad urbanística y conminándole a que le dé cumplimiento en un plazo determinado –normalmente el mismo que el otorgado al primigenio propietario– con la advertencia de que si no diera justo cumplimiento se procederá a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas o mediante la ejecución subsidiaria.

En todo caso, conviene dejar claro, que la aparición de un nuevo propietario no obliga a la tramitación de un nuevo expediente de reposición de la legalidad urbanística, ciñéndose la administración a notificarle la resolución administrativa que en la mayoría de los casos se ha convertido en firme e inatacable. Es importante destacar que no sería lícito imponerle una multa coercitiva al nuevo propietario sin antes notificarle la existencia de la orden de restitución otorgándole un plazo para su cumplimiento.

Las multas impuestas al anterior propietario antes de la transmisión de la propiedad son válidas y lícitas y por tanto exigibles en vía de apremio para el caso de su falta de pago voluntario. En esta línea argumental y en mi opinión, las multas coercitivas serían exigibles a los herederos para el caso de una transmisión de la propiedad mortis causa. Si una de las notas características de las multas coercitivas es su carácter objetivo, que no requiere participación en los hechos y por tanto culpabilidad, entiendo que se transmiten como una deuda más de la masa hereditaria.

5. LA CUANTÍA DE LAS MULTAS Y SANCIONES Y LA PROPORCIONALIDAD

⁴³En el mismo sentido Sentencia número 682/2008, de 9 de octubre de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2009\107021).

⁴⁴Sentencia de 26 de noviembre de 1991, del Tribunal Supremo de 26/11/1991 (RJ 1991/9166), entre muchas otras.

Tanto la aplicación de las sanciones administrativas como la imposición de multas coercitivas exigen el respecto al principio de proporcionalidad⁴⁵.

En cuanto a las sanciones, el artículo 131 de la LRJPAC, recoge de manera sucinta el principio de proporcionalidad, estableciendo que las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

Además, el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 220 de la LOUG, las infracciones urbanísticas serán sancionadas, en caso de infracciones leves con multa de 300 a 6.000 euros y como mínimo el 2% del valor de la obra, instalación o actuación realizada; las infracciones graves con multa de 6.001 a 60.000 euros y como mínimo el 20% del valor de la obra, terrenos, exceso de edificación o actuación realizada; y para el supuesto de infracciones muy graves con multa de 60.001 a 1.000.000 de euros y como mínimo el 30% del valor de las obras, terrenos, edificaciones o actuaciones realizadas. En los supuestos de infracciones muy graves pero de escasa entidad, la administración podrá aplicar la sanción prevista para las infracciones graves⁴⁶.

La sanción se establece con arreglo a un doble parámetro, por una parte debe encontrarse en el abanico comprendido entre las cantidades que fija la ley y, en ningún caso, puede ser inferior al porcentaje del valor de las obras⁴⁷.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en su Sentencia número 274/2009, de 12 de marzo de 2009 (JUR 2009\235626), confirma una cuantía por infracción muy grave, estableciendo de forma tajante que «las sanciones impuestas se establece con arreglo a un doble parámetro, por una parte debe encontrarse en el abanico comprendido entre 60.001 y 1.000.000 de euros y, en ningún caso, puede ser inferior al 30% del valor de las obras».

Además el propio Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en Sentencia número 53/2008, de 31 de enero de 2008, dictada en el procedimiento ordinario número 4133/2005 (JUR 2009\11640), estableció que el importe máximo de una sanción por infracción grave no puede superar el 20% del valor de las obras pero sí el límite de 60.000 euros. En este supuesto se conjugaban dos tipos de límites, el genérico de 60.000 euros establecido para las infracciones graves, y el específico del 20% del valor de las obras. Así el Tribunal confirmó que la sanción máxima sería 63.275,12 euros correspondiente al 20% del valor de las obras.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en

⁴⁵Sentencia de 6 de abril de 1993, del Tribunal Supremo (RJ 1993\2603) se ha pronunciado acerca de la incidencia del principio de proporcionalidad en relación a las medidas de restitución de la legalidad urbanística.

⁴⁶Sin perjuicio de las sanciones accesorias recogidas en el artículo 221 LOUG.

⁴⁷Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 265/2008, de 3 de abril de 2008 (JUR 2009\11434).

la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente, a efectos de graduar la sanción: La existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Por su parte la LOUG (artículo 220), así como el RDUG (artículo 79), establecen que para graduar las multas se atenderá primordialmente a la gravedad de la materia, la entidad económica de los hechos constitutivos de infracción, su reiteración por parte de la persona responsable y el grado de culpabilidad de cada uno de los infractores.

Se considerará como circunstancia atenuante la paralización de las obras o el cese en la actividad o uso, de modo voluntario, tras la inspección y la pertinente advertencia por agente de la autoridad, y como circunstancia agravante el incumplimiento de los requerimientos efectuados por la Administración para la paralización de las obras y la restauración del orden urbanístico, la obstrucción a la función inspectora y aquellas otras que se determinen reglamentariamente.

Cuando concurra alguna circunstancia agravante, la sanción se impondrá siempre en cuantía superior a la tercera parte de su máximo. Si concurre alguna circunstancia atenuante y ninguna agravante, se impondrá en su cuantía mínima.

En cuanto a las sanciones en el ámbito urbanístico, algún sector crítica la falta de proporcionalidad de la LOUG, al establecer sanciones fijas sin tener en cuenta el valor de la obra ejecutada ilegalmente. El régimen anterior, recogido en la Ley 1/1997, de suelo de Galicia y en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia, aprobado por Decreto 28/1999, de 21 de enero, establecían el importe de las sanciones en función del valor de las obras ejecutadas ilegalmente aplicando un porcentaje.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la LOUG, el importe de las sanciones oscila entre unos importes fijos en función de la gravedad de la infracción, estableciendo además un porcentaje sobre el valor de las obras pero sólo a efectos de que la sanción mínima supere además del importe fijo, el porcentaje fijado en la ley. Así y poniendo un ejemplo, si alguien construye una pequeña edificación que constituya un uso prohibido en suelo rústico, estaríamos ante una infracción urbanística muy grave cuya sanción económica mínima sería de 60.001 euros, y como mínimo el 30% del valor de las obras, independientemente del valor de la obra. En mi opinión, sea proporcional o no la ley, la administración pública no tiene elección y debe aplicar las sanciones previstas. Si la ley es desproporcionada, habría que recurrir contra ella a través de los procedimientos legalmente previstos, pero una vez entre en vigor y no se suspenda su aplicación, los operadores jurídicos no tenemos otra alternativa que no sea aplicarla. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha pronunciado sobre esta cuestión, manifestando que la sanción

impuesta tiene que estar entre los márgenes legales.

Debemos tener en cuenta, además, que a pesar de que la Ley urbanística haya contemplado unas sanciones "ab initio" considerablemente altas, no es menos cierto que también prevé unas importantes reducciones para el caso de que el responsable le de cumplimiento voluntario a la orden de restitución. Así, el artículo 220 LOUG, prevé una reducción del 80% para el caso de que se reponga la realidad física alterada antes de la resolución del expediente sancionador y la Disposición Adicional 5ª prevé una reducción del 30% para el caso de que en 15 días se muestre la conformidad, se renuncie a la interposición de recursos y se abone el pago de la sanción. En conclusión, la ley castiga duramente al responsable pero apuesta, a través de unas importantes reducciones, por la restitución de la legalidad voluntaria.

Por el contrario, la regulación de la proporcionalidad en el ámbito de las multas coercitivas es mucho más parco. La LRJPAC establece que las medidas de ejecución forzosa han de ser proporcionales y se impondrán en la forma y cuantía en la que una Ley así lo establezca. Como se expuso con anterioridad, la cabida de esta medida de ejecución forzosa depende de que una norma con rango de ley así la prevea, y además será esta ley la que establezca su cuantía y forma.

Como observamos en los artículos expuestos no se hace referencia a la proporcionalidad ni a la forma de su imposición, estableciendo solamente su cuantía y reiteración. Entonces, cuándo se puede considerar que una multa coercitiva no es proporcional.

Sentencias de los Juzgados Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia han ido matizando el límite de estas multas. Con carácter general se ha establecido que la imposición de multas coercitivas no puede constituirse en un medio recaudatorio de tal forma que se impongan *sine die*. Así, si la multa coercitiva no cumple la función de compeler al obligado, la administración debe proceder a la ejecución subsidiaria y no continuar con la imposición de multas coercitivas que se antojan ineficaces. El Tribunal Supremo, haciendo referencia a su periodicidad y finalidad ha recogido "sí es de advertir que las multas coercitivas no tienen carácter retributivo o sancionador y aspiran a doblegar o vencer la resistencia de los administrados a observar la conducta impuesta en un previo acto administrativo. Constituyen, claro está, uno de los medios de ejecución forzosa de los que dispone la Administración. En tal sentido, y como consecuencia de su propia naturaleza, será preciso ante todo que exista un acto administrativo a ejecutar y además que se haya producido, con anterioridad a su imposición, un apercibimiento. No resulta viable entrar en la fase de ejecución sin que concurren estos dos requisitos.

Pero además tales multas, que son reiterables, han de señalar un plazo para llevar a efecto la actuación que imponía el acto que se trata de ejecutar, plazo este que ha de ser «suficiente para cumplir lo ordenado. Si así no fuera, es decir, si fuera imposible realizar lo ordenado en el plazo señalado, el artículo 47.1.b) de la Ley de Procedimiento Administrativo

conduciría también a una nulidad de pleno derecho»⁴⁸.

En cuanto a la cuantía de la multa, la Ley sólo establece unos límites máximos y mínimos sin fijar una proporcionalidad, por ejemplo, entre las obras ejecutadas y las multas que se pueden imponer. Un criterio que considero adecuado, sería la imposición de multas incrementándolas de forma gradual, por ejemplo, la primera multa de mil euros, la segunda de dos mil, la tercera de cuatro mil euros, y así sucesivamente.

Alguna Comunidad Autónoma ha regulado con más detalle las multas coercitivas, estableciendo unos criterios de periodicidad y cuantía máxima, así como la afección de las multas a la ejecución subsidiaria del expediente concreto de que se trate⁴⁹. Es destacar con carácter general, que salvo disposición en contrario, lo recaudado en un expediente concreto no está afecto al cumplimiento concreto de la legalidad de ese expediente, sino que forma parte del presupuesto de la administración pública, que podrá destinarlo a cualquiera de sus necesidades legalmente establecidas. Es decir, y dicho de otro modo, un responsable que haya pagado todas las multas coercitivas no está exento de pagar la ejecución subsidiaria de su obra.

Las distintas sentencias examinadas no establecen un criterio uniforme, considerando en ocasiones un cierto número de multas coercitivas como suficientes para lograr la finalidad pretendida. En todo caso, no debemos olvidar el carácter revisor que tiene la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que llama la atención que en determinados supuestos la decisión judicial no consista en una mera confirmación o anulación del acto administrativo impugnado, sino que en ocasiones sustituye, con su criterio, el manifestado por la administración.

A pesar de que la propia LOUG establezca que las multas coercitivas se pueden reiterar mensualmente, una buena práctica sería dejar pasar el plazo de cumplimiento dado entre cada una de las multas coercitivas impuestas. Así, alguna legislación autonómica ha previsto que entre cada multa coercitiva debe pasar el tiempo establecido para el cumplimiento voluntario en la orden de restitución⁵⁰.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número

⁴⁸Sentencia de 19 junio 1987, del Tribunal Supremo (RJ 1987/6509) y Sentencia de 22 de junio de 1987, del Tribunal Supremo (RJ 1987/4945).

⁴⁹La redacción vigente hasta el 6 de agosto de 2013 del artículo 267 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón establecía que el importe máximo de las multas coercitivas sería el 25% del coste de reposición. Sin embargo, dicho artículo ha sido modificado, por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, limitando el importe máximo de las multas coercitivas en el importe del coste de reposición. La redacción actual se encuentra en el art. 270 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Se recomienda la lectura por distar del régimen dispuesto en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

⁵⁰A modo de ejemplo, la Sentencia 37/2007, de 8 de marzo de 2007, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Pontevedra, trata el caso expuesto, ratificando el criterio en cuanto se ha respetado el plazo de cumplimiento voluntario entre la primera multa coercitiva y la segunda, pero reduciendo la cuantía por entender que no es proporcional imponer una segunda multa coercitiva por el importe máximo legal.

256/2008, de 3 de abril de 2008, dictada en el procedimiento 4367/2005 (Id Cendoj: 15030330022008100534), ha establecido que es desproporcionado imponer una primera multa coercitiva de 5.500 euros: «Aunque de la imposición de la multa coercitiva y en una cuantía que oscila entre 1000 y 10000 euros fue advertido el recurrente en la resolución de la Dirección General de Urbanismo de 10 de noviembre de 2004, para el caso de que no cumpliera la orden de demolición en ella adoptada con relación a obras ilegales, su imposición en la resolución recurrida en la cuantía de 5500 euros, esto es en una cuantía superior en 500 euros a la legalmente prevista como media en el artículo 209.6 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, no parece proporcionada, pues si bien se pretende justificar por la Administración en la prolongación en el tiempo del incumplimiento del requerimiento de demolición, entendemos como mas conforme a derecho su imposición en la cuantía mínima (1000 euros), en atención a que se trata de la imposición de la primera multa coercitiva».

Determinado esto, otra de las cuestiones polémicas y actuales es la legislación que debemos considerar aplicable a la hora de imponer una multa coercitiva, lo que nos conduce a estudiar brevemente el tema de la cuantía de las multas coercitivas. Y ello es así porque la legislación anterior establecía una cuantía mínima y máxima inferior a la prevista actualmente⁵¹. La cuestión que se plantea es qué sucede en aquellos supuestos en los que la orden de demolición se dictó en el momento de vigencia de la legislación anterior, ¿procede entonces la imposición de una multa coercitiva atendiendo a los importes fijados en aquel momento? El criterio seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, y partiendo también del principio ya comentado de que la multa coercitiva no participa de la naturaleza de las sanciones, entiende que se debe tener en cuenta la normativa vigente en el momento en que se impone, toda vez que se trata de un nuevo acto administrativo, aunque en el apercibimiento se hiciera constar la cuantía anterior. Entre otros pronunciamientos judiciales, se pueden citar la Sentencia número 852/2007, de 25 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2008\384656) y la Sentencia número 1129/2009, de 5 de noviembre, del mismo órgano judicial (JUR 2010\19138)⁵².

⁵¹Decía literalmente el artículo 175.5 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia "En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 50.000 a 500.000 pesetas cada una". Así se recogía también en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia (artículo 54.3).

⁵²En la Sentencia 1129/2009, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia expone "La imposición de una multa coercitiva no es un acto sancionador ni de reposición de la legalidad urbanística, sino un modo de ejecución forzosa de resoluciones administrativas firmes. La normativa aplicable es la vigente en el momento en el que se acuerda la imposición de la multa, ya que su finalidad es vencer la voluntad obstativa del obligado a llevar a cabo alguna actuación, lo que debe hacerse aplicando las medidas que en ese momento el legislador considera oportunas para lograr tal finalidad. De seguirse la

En conexión con la cuantía de las multas coercitivas, se encuentra la duda de si resulta de aplicación a esta figura lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LOUG. La mencionada disposición establece literalmente, bajo el epígrafe de "pago voluntario de multas y sanciones", que "Las multas y sanciones impuestas al amparo de la presente Ley se reducirán en su cuantía en un 30% si son abonadas en el plazo de quince días a partir de la notificación de la multa o sanción, y el infractor muestra por escrito su conformidad con éstas y renuncia expresamente al ejercicio de toda acción de impugnación en el referido plazo". ¿Se aplica dicha reducción a las multas coercitivas? Ciertamente es que no resulta clara la redacción de la disposición transcrita, pero a mi entender, considero que la respuesta debe ser negativa.

En primer lugar, parece contrario a la propia naturaleza de un medio de ejecución forzosa, cuya única finalidad es compeler al obligado a realizar una determinada conducta, el favorecer que una multa se pague en un determinado plazo. ¿Actúa entonces la multa coercitiva verdaderamente como una medida que conduzca a la ejecución del acto o como un medio recaudatorio, aplicándole reducciones más propias de las sanciones? Si la finalidad de las multas coercitivas es la ejecución del acto, diferenciándose de la naturaleza punitiva de las sanciones ¿qué sentido tiene una reducción de la cuantía por pronto pago?, no sería mejor establecer una reducción legal en la cuantía por dar cumplimiento a la orden de restitución similar a la reducción contemplada en la Disposición Adicional 5ª LOUG para las sanciones.

En segundo lugar, el legislador, al referirse a las "Infracciones y Sanciones", en la Sección tercera, del Capítulo III, del Título VI, utiliza indistintamente los términos multas y sanciones⁵³. Parece defendible que en la Disposición Adicional Quinta de la LOUG se refiera, en todo caso, al mismo concepto que emplea en dicha Sección tercera, esto es, a las medidas sancionadoras que puede adoptar la Administración como consecuencia de las infracciones cometidas en materia urbanística y legalmente tipificadas. A mayores, cuando el legislador se refiere a las multas coercitivas en la Ley, siempre acompaña el vocablo "coercitiva"⁵⁴.

6. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

El principio que ahora se analiza constituye uno de los más elementales pilares de nuestro sistema de intervención administrativa. La

interpretación que propugna la parte actora se produciría la consecuencia de que quien se resistiese por más tiempo a ejecutar aquello a lo que estuviese obligado resultaría favorecido ante los cambios legislativos que aumentasen las cuantías de las multas, lo que sería totalmente contrario al principio de proporcionalidad, que rige en esta materia, conforme al cual la cuantía de las multas puede ser mayor cuanto mayor sea la oposición del administrado a la ejecución".

⁵³Véanse, por ejemplo, los artículos 221 y 220.2 LOUG.

⁵⁴VALENZUELA RODRÍGUEZ, M^a. JOSÉ, "Ejecución forzosa en materia de protección de la Legalidad Urbanística. Especial referencia a la Legislación gallega". *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 4, junio 2013, págs. 67-103.

propia Constitución Española, en su artículo 9, proclama la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Por su parte, el artículo 25 CE recoge que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

En desarrollo de estos principios constitucionales, la LRJPAC ha precisado, en su artículo 128, que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa, así como que las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

La Disposición Transitoria Décima de la LOUG establece que “en todo caso, los procedimientos sancionadores y de reposición de la legalidad por infracciones cometidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley se regirán por la legislación vigente en el momento de su comisión, sin perjuicio de aplicarle a los expedientes sancionadores la norma más favorable al sancionado”. Sin embargo, ésta disposición no se aplica a cuestiones de competencia o procedimiento que se regirán por la normativa vigente en el momento en que se este tramitando el respectivo expediente administrativo. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por todas Sentencia número 273/2009, de 12 de marzo de 2009 (JUR 2009/235627), estableciendo que la disposición transitoria décima, conforme ya se ha pronunciado esa Sala en reiteradas ocasiones y en contra de lo que sostiene la parte recurrente, es de aplicación en cuanto a la regulación sustantiva pero no en la esfera procedimental y mucho menos con respecto a la competencia.

Pensemos por ejemplo, en un residencial prohibido en suelo rústico en un Ayuntamiento que cuenta con un Plan General de Ordenación Municipal aprobado recientemente. La orden de demolición contra el uso residencial fue dictada antes del nuevo plan y tras la aprobación de la nueva ordenación municipal el suelo, originariamente rústico y competencia autonómica, se ha clasificado como suelo de núcleo rural, y por tanto competencia municipal. Así, este cambio de clasificación implica un cambio en la distribución de competencias de tal modo que la administración autonómica, que ha dictado la orden de demolición, ya no es la competente para continuar con la ejecución forzosa. Debemos recordar que las multas coercitivas y los acuerdos de ejecución subsidiaria son nuevos actos administrativos que deben ser dictados por la administración competente, y la autonómica, con carácter general, carece de competencia en el núcleo rural. Pero bien, tampoco ahora la administración local puede ejecutar forzosamente la orden de demolición dictada por la administración autonómica. En puridad, no puede ni debe, toda vez que habrá que tramitar un nuevo expediente de reposición de la legalidad urbanística -competencia local- para acreditar el carácter legalizable o ilegalizable de la edificación con respecto, ahora sí, a la normativa del núcleo rural. Esta opinión ha sido corroborado por

sentencias de los juzgado de lo contencioso - administrativo⁵⁵ y, más recientemente, por una del Tribunal Superior de Justicia de Galicia⁵⁶

Lo comentado es válido respecto al expediente de reposición de la legalidad urbanística y a los distintos medios de ejecutar forzosamente la orden de restitución. Sin embargo, con respecto al expediente sancionador, el criterio que ha de regir es otro. Lo cierto es que la posterior modificación de un Plan General de Ordenación Municipal no tiene gran incidencia sobre el expediente sancionador toda vez que la infracción se cometió al construir, o cuando menos empezar la construcción, prohibida. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de forma clara, ha sentenciado que «La claridad de la Ley 9/2002, excluye toda posibilidad de duda interpretativa, de manera que la actuación de la ahora recurrente ha sido realizada con evidente conocimiento de su ilegalidad, sin que esta última pueda verse disculpada por acontecimientos posteriores que determinan una alteración de la clasificación del suelo a todos los efectos, ya que lo relevante desde la perspectiva sancionadora es que la actuación urbanística fue realizada con violación de la prohibición legal expresa que entonces le era de aplicación, no produciéndose en el caso un supuesto de retroactividad de norma sancionadora más favorable, ya que dicha norma sancionadora sigue siendo la misma, sino la posterior aprobación de instrumento de planeamiento que desplegará sus efectos hacia el futuro a partir de su formal aparición»⁵⁷.

Además, y en cuanto a la duración máxima de tramitación de un procedimiento administrativo se debe estar a la norma vigente en el momento en que se tramita aunque la infracción se hubiera consumado con anterioridad⁵⁸.

La concurrencia de una infracción urbanística conlleva la depuración de las responsabilidades de un modo objetivo y real -respecto del hecho-, de tal manera que las alegaciones basadas en la ausencia de una intención dolosa, el desconocimiento del impacto o repercusión urbanístico del hecho, el desconocimiento de la ley, la falta de medios económicos o dificultades familiares y personales, resultan inaceptables a la administración que precisa de la aplicación objetiva de los medios de corrección y restauración que a tal efecto establece la legislación.

⁵⁵Sentencia número 33/2014, de 17 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número 2 de Ourense y Sentencias número 190/2013, de 26 de septiembre del Juzgado de lo Contencioso - Administrativo número 2 de Pontevedra y número 234/2012, de 15 de noviembre, Juzgado de lo Contencioso - Administrativo número 1 de Pontevedra.

⁵⁶Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 792/2014, de 16 de octubre de 2014, dictada en el Recurso de Apelación número 4248/2014.

⁵⁷Sentencia número 683/2008, de 9 de octubre de 2008, Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2009\107030) y Sentencia número 652/2008, de 25 de septiembre de 2008, Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2009\107771).

⁵⁸Sentencia número 1130/2010, de 11 de noviembre de 2010, Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictada en el procedimiento ordinario 4585/2008, (Id Cendoj: 15030330022010101191)

La incidencia del principio de irretroactividad en el ámbito de aplicación de las multas coercitivas tiene mucha menos incidencia que en el caso de las sanciones. Al estar ante un procedimiento administrativo propio de ejecución forzosa es preciso que previamente se haya tramitado y ordenado al interesado el cumplimiento de una orden de forma clara y precisa, otorgando un plazo para su cumplimiento voluntario. Transcurrido el plazo voluntario se procederá a la ejecución forzosa, en este caso, mediante la imposición de multas coercitivas, debiendo aplicarse la ley vigente en el momento de la imposición de la multa coercitiva, como se expuso anteriormente.

7. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

El artículo 218 de la LOUG establece que las infracciones muy graves prescribirán a los quince años, las graves a los seis años y las leves a los dos años.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 132.2 de la LRJPAC, interrumpirá la prescripción la iniciación con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

En el caso del expediente de reposición de la legalidad urbanística, el concepto a emplear no es la prescripción sino la caducidad de la acción. Es decir, de qué plazo dispone la administración para reaccionar contra la edificación ilegal ordenando la reposición al estado anterior. Y en el ámbito de la ejecución forzosa, de qué plazo dispone la administración para ejecutar forzosamente la resolución administrativa.

En primer lugar, la LOUG establece un plazo de 6 años, desde la total terminación de las obras, para que la administración competente pueda iniciar el expediente de reposición de la legalidad urbanística⁵⁹. Dicho plazo de 6 años también es de aplicación para las obras en suelo rústico, aun tratándose de usos prohibidos o autorizables, a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la LOUG.

A día de hoy, el único supuesto en el que no hay plazo de caducidad de la acción de 6 años, es para los actos de edificación y uso del suelo que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados por

⁵⁹ Dispone el artículo 210 LOUG: "1. Si se hubieran terminado las obras sin licencia o incumpliendo las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, el alcalde o alcaldesa, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo anterior. Se tomará como fecha de terminación de las obras la que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, sin perjuicio de su acreditación por cualquier otro medio de prueba válido en derecho.

2. Transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se hubieran adoptado las medidas de restauración de la legalidad urbanística, quedarán incursas en la situación de fuera de ordenación y sujetas al régimen previsto en el artículo 103º de la presente ley".

el planeamiento como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos⁶⁰.

En cuanto al ejercicio de actuaciones continuadas la jurisprudencia ha establecido que el plazo del cómputo es desde que se ponga de manifiesto el último acto ilícito. En tanto la acción continúe no se iniciará el cómputo de este plazo.

Por otra parte, el cómputo del plazo se determina, con carácter general, desde la finalización de las obras o de la actividad, tanto para el caso del expediente de reposición de la legalidad urbanística como del expediente sancionador. Y digo con carácter general porque para el caso en el cual el interesado haya solicitado autorización autonómica y esta sea desestimatoria el plazo de los 6 años computa desde la denegación de la autorización aunque la edificación se hubiera terminado con anterioridad, porque como ha argumentado el Tribunal Superior de Justicia de Galicia al estar pendiente la solicitud sobre su legalidad no hay una inactividad administrativa que implique el nacimiento del plazo de reacción⁶¹.

Otra de las cuestiones que más a menudo se plantean es cuándo han de considerarse que unas obras están totalmente terminadas. En primer lugar, constantes y pacíficos pronunciamientos judiciales han establecido que la carga de la prueba para determinar la total terminación de las obras, y, consecuentemente el *dies a quo* recae en el administrado. Corresponde la carga de la prueba de la fecha de terminación de las obras a efectos de la prescripción de las infracciones urbanísticas al administrado que voluntariamente se colocó en situación de clandestinidad⁶².

La Sentencia número 474/2009, de 7 de mayo de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 7 de mayo de 2009 (JUR 2009/270331),

⁶⁰Establece el artículo 213 LOUG: "Los actos de edificación y uso del suelo relacionados en el artículo 194 que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos quedarán sujetos al régimen establecido en el artículo 209 mientras estuviesen en curso de ejecución, y al régimen previsto en el artículo 210 cuando hubieran finalizado sin que tenga aplicación la limitación del plazo que establece dicho artículo. En estos supuestos, la competencia corresponderá al conselleiro competente en materia de urbanismo.

2. Las licencias u órdenes de ejecución que se otorgasen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos previstos en el planeamiento serán nulas de pleno derecho. En estos casos, el conselleiro competente en materia de urbanismo requerirá al alcalde para que proceda según lo dispuesto en el artículo anterior".

⁶¹Sentencia número 32/2009, de 15 de enero de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictada en el procedimiento ordinario 4446/2006 (JUR 2009\277035) y Sentencia número 152/2008 de 6 marzo de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictada en el procedimiento ordinario 4563/2005 (JUR 2009\11562).

⁶²Sentencia número 854/1990, de 14 de mayo de 1990, del Tribunal Supremo. ID Cendoj: 28079130011990103792. Sentencia número 130/2009, de 5 de febrero de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictada en el procedimiento ordinario número 4241/2006.

señala que la caducidad del procedimiento no impide la iniciación de otro por los mismos hechos si no se produjo la prescripción y destaca que esta no se produce dado que el día inicial para el cómputo de los plazos es el de la total terminación de las obras: «la caducidad del procedimiento no impide la iniciación de otro por los mismos hechos si no se produjo la prescripción de la facultad de la Administración para la reposición de la legalidad urbanística (artículo 92 de la Ley 30/92). Por ello hay que examinar si se produjo la prescripción que la Administración considera concurrente, pese a lo que alega su defensa, al no disponer la incoación de un nuevo expediente. Tanto el artículo 185.1 de la Ley del Suelo de 1976, como los artículos 176 de la Ley 1/1997 y 210.1 de la Ley 9/2002, establecen como día inicial del plazo de prescripción de la referida facultad de la Administración el de la total terminación de las obras. El informe pericial emitido en el proceso, y en especial las fotografías a él unidas, pone de manifiesto que la obra litigiosa no está terminada, no sólo porque sus paramentos exteriores carezcan de revoco y pintura sino porque el aumento de la edificación que se inició por su parte posterior no se concluyó (fotografías números 5, 6, 7 y 8). Por ello la decisión de no proceder al inicio de un nuevo expediente de reposición de la legalidad es contraria a derecho y su anulación tiene que ser confirmada (...)».

La Sentencia 920/2009, de 24 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2009\461045) señala en su fundamento de derecho segundo: «de las actuaciones llevadas a cabo en vía administrativa y en este proceso no resulta acreditado que la obra se encontrase terminada en la fecha que indica el recurrente. Según el artículo 56 del RDU de Galicia una obra está terminada cuando se encuentra dispuesta para servir al fin al que está destinada y en condiciones de ser ocupada sin necesidad de obra complementaria de ningún tipo. Pese a lo fácil que sería hacerlo el actor no aportó elemento de prueba alguno de carácter objetivo que determinase que el 31.12.02 la vivienda contaba ya con suministro de energía eléctrica y de agua (...)».

Esta misma Sentencia ha establecido que el certificado final de obra que se acompañó a las demanda, emitido después de la fecha a la que se refiere como de terminación de la obra, no es otra cosa que una testigo complaciente a lo que no cabe dar valor probatorio.

Por otra parte cabe precisar que la utilización de la construcción no implica necesariamente que se encuentre totalmente terminada para los efectos analizados, pues nada impediría que se empezase a usar a pesar de que quedaran por concluir algunos extremos⁶³. En la sentencia número 1074/2006, de 23 de noviembre de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2008\268203), afirma el tribunal que para considerar totalmente terminada una edificación es necesario que todos los elementos necesarios y previstos en el proyecto deban estar ejecutados: «Las barandillas a las que se refiere el perito judicial no solamente estaban

⁶³Sentencia número 1075/2007, de 13 de diciembre de 2007, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2008\384535).

previstas en el proyecto sino que su instalación es inexcusable por razones de seguridad, y por ello no se puede mantener que aun sin ellas la casa está en condiciones de ser ocupada». En el mismo sentido se ha pronunciado la Sentencia número 416/2011, de 20 de abril de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2011\208394).

Un matiz se debe hacer con respecto a las parcelaciones ilegales, al ser consideradas como infracciones continuadas por el propio Reglamento de Disciplina de Galicia, recogiéndose que el *dies a quo* de la prescripción de la infracción y de la caducidad de la acción será el día de otorgamiento de la última escritura pública. La Sentencia número 370/2004, de 29 de abril de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (RJCA 2004\770) establece: «La parcelación urbanística, o división de una finca en dos o más parcelas independientes destinadas a edificación y que puedan dar lugar a la formación de un núcleo de población, tanto si se realiza de forma simultánea o sucesiva no se produce con la simple división física del terreno, sino que se completa con la división jurídica del derecho de propiedad sobre el suelo, de suerte que éste pase a ser material y jurídicamente fincas independientes, sigan o no perteneciendo a un mismo propietario, constituyendo una actuación continuada a la que cabe considerar compleja (STS 13.03.90). Y este carácter se acentúa cuando la parcelación es sucesiva en el sentido de que los 28 lotes producto de la división pasan a enajenarse a terceros, como sucede en el caso de autos. De lo que resulta, en virtud del artículo 92 RDU que, siendo una actividad permanente y continuada la que aquí se enjuicia, el cómputo del día inicial del plazo de prescripción deba necesariamente referirse a los actos finales o de terminación de la operación con los que ésta se consuma, actos finales que la jurisprudencia hace coincidir con los de otorgamiento de las escrituras públicas de venta de las parcelas resultantes de la parcelación. Así, ha de establecerse como día inicial del cómputo de plazo de prescripción el 7-5-98, fecha del otorgamiento de la última de las escrituras públicas de venta según certificación expedida por el Registro de la Propiedad de fecha 7-2-00, con la consecuencia de no haberse producido la prescripción el 18-11-99, día en que se incoó el procedimiento sancionador».

Sin embargo, a pesar de tratarse de una infracción continuada, hay que ponderar las circunstancias del caso concreto, los actos de transformación del suelo, de su división y urbanización así como los plazos transcurridos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 11 junio 2013 (JUR 2013/258399) analiza y concluye que a pesar de considerarse una infracción urbanística continuada no puede argumentarse que dos transmisiones de los años 2004 y 2005 es título habilitante para dirigirse contra una parcelación urbanística ilegal de 777 parcelas que comenzó en los años 1979 y siguientes en un término municipal de poco más de 5.000 habitantes. El Tribunal Supremo en esta sentencia, cuya lectura es recomendable, concluyó la prescripción de todas las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción, salvo las referidas a las parcelas cuyas ventas se realizaron en 2004 y 2005.

Sentado lo anterior, y aclarado los plazos de los que dispone la administración para actuar, nos queda por último analizar brevemente si existe y cuál es el plazo del que se dispone para ejecutar la orden de restitución de la legalidad urbanística.

Como primera aproximación se debe destacar que la interposición de un recurso contencioso-administrativo en nada afecta a la ejecutividad del acto administrativo -artículo 94 de LRJPAC-, lo que implica que durante la tramitación del recurso judicial la administración puede y debe ejecutar su acto administrativo y de no hacerlo ya estará computando el plazo para proceder a la ejecución forzosa⁶⁴. Lo que si afecta a la ejecutividad del acto administrativo y la suspende, es la solicitud de medida cautelar de suspensión, de acuerdo con la doctrina establecida en las Sentencias del Tribunal Constitucional número 92/2002, de 22 de abril (RTC 2002/92), número 199/1998, de 13 de octubre (RTC 1998/199) y la número 78/1996, de 20 de mayo (RTC 1996/78) entre otras, según la cual una vez que se solicite la medida cautelar y, en tanto no se adopte decisión al respecto por el Tribunal competente, el acto no puede ser ejecutado por la Administración, porque en tal hipótesis esta se convertiría en juez y parte.

Bien, visto lo anterior, cuál es el plazo para la ejecución de una orden de restitución ante el silencio de la mayoría de la legislación urbanística autonómica⁶⁵. Se ha planteado la duda de si es de aplicación, con carácter supletorio, el artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ante el silencio de la ley de la jurisdicción contencioso - administrativo, o si por el contrario resulta de aplicación, también con carácter supletorio, el artículo 1964 del Código Civil. El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 29 de diciembre de 2010, dictada en el Recurso de Casación número 500/2008 (RJ 2011\1066) ha establecido la aplicación del plazo de quince años del artículo 1964 del Código Civil frente al quinquenal de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Así mismo, diversos juzgados de lo contencioso administrativo de Galicia⁶⁶ y el propio Tribunal Superior de Justicia de Galicia⁶⁷ han aplicado el plazo de 15 años como límite para ejecutar forzosamente un acto administrativo firme y ejecutivo.

Aclarando la cuestión, la reciente Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, modifica el apartado 1 del artículo 95 de la Ley 22/1988, quedando redactado del siguiente modo: "1. Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución

⁶⁴Sentencia de 3 de mayo de 2004, del Tribunal Supremo (RJ 2004\2561) y Sentencia número 524/2008, de 10 de julio de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

⁶⁵El artículo 270 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, establece que el plazo máximo para el cumplimiento, voluntario o forzoso, de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística será de seis años desde que adquiera firmeza administrativa el acto que las acuerde.

⁶⁶Sentencia número 250/2008, de 29 de septiembre de 2008, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número Uno de Vigo.

⁶⁷Sentencia número 665/2010, de 24 junio de 2010, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (JUR 2010/329087).

de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. Esta obligación prescribirá a los quince años desde que la Administración acuerde su imposición, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.2 de esta Ley.” Esta nueva redacción ha incluido expresamente el plazo de 15 años, ante la confusión generada en vía judicial sobre si en el ámbito de aplicación de la Ley de Costas habría plazo para ejecutar las resoluciones administrativas o si por el contrario, podría exigirse en cualquier momento al no haber plazo para reaccionar contra el ilícito.

Es cierto que esta última modificación ha aclarado el plazo para ejecutar la resolución administrativa pero ha suprimido el plazo del que dispone la administración para reaccionar contra la edificación ilegal desde su consumación. La versión anterior del artículo 92 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, bajo el epígrafe de Prescripción de las infracciones y restitución de las cosas y su reposición a su estado, disponía que el plazo de prescripción de las infracciones será de cuatro años para las graves y un año para las leves, a partir de su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.

La nueva redacción de la ley de costas ha mejorado su sistemática diferenciando claramente los artículos dedicados a la infracción y sanción de la parte de la reposición de la legalidad urbanística. Sin embargo, en esta nueva redacción se ha suprimido la referencia “no obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido” sin introducir expresamente plazo alguno. Como se ha expuesto, se trata de dos plazos completamente distintos, uno y primero es el de reacción de la administración ante la actuación ilegal y otro y segundo es el que dispone la administración para ejecutar forzosamente su resolución administrativa ante el incumplimiento del sujeto obligado.

8. CONCLUSIONES

Con el presente estudio se ha pretendido analizar las principales diferencias y similitudes entre las multas correctivas y las sanciones administrativas. En la práctica son frecuentes las alegaciones de las partes, tanto en vía administrativa como judicial, en las cuales se confunden ambas figuras alegando principios de aplicación que no lo son.

En conclusión, se puede afirmar que la multa coercitiva tiene su cabida en los supuestos de ejecución forzosa de un acto administrativo que le sirve de precedente y cobertura, no requiere la tramitación de un expediente administrativo ad hoc, siendo suficiente la acreditación del incumplimiento. Al tratarse de un modo de ejecución forzosa, las multas correctivas pueden reiterarse en el tiempo sin que por ello se vulnere el principio de non bis in idem y no participan de la naturaleza de las sanciones por lo que no es de aplicación el principio de culpabilidad.

Por el contrario, la sanción administrativa es un castigo, una represión,

por la conducta ilegal que tiene como fin último la reeducación y reorientación. Por los mismos hechos, y a los mismos responsables no se puede sancionar en más de una ocasión, pues de lo contrario sí se vulneraría el principio supra citado. Ahora bien, la sanción administrativa también produce cierto efecto sobre la actitud obstativa del obligado. Como se expuso, la sanción se verá considerablemente reducida para el caso de que el obligado reponga la realidad física alterada, con lo que ambas figuras, multa coercitiva y sanción administrativa, se coadyuvan al cumplimiento de una misma finalidad: el cumplimiento de la normativa urbanística.

9. BIBLIOGRAFÍA

- A. BALLESTEROS GONZÁLEZ, *"Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos"*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999.
- M. BASSOLS COMA, "El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo". *REDA* núm. 6, p. 303 y ss. 1975.
- T. CALVO SALES, *Manual Práctico de la Ejecución Subsidiaria de Obras por Incumplimiento del Deber de Conservación. Aspectos urbanísticos y recaudatorios*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2005.
- J.M. CARBONERO GALLARDO, "Figuras afines a la sanción administrativa". *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 20. Sección Colaboraciones, quincena del 30 de octubre al 14 de noviembre de 1999.
- J. CATALÁN SENDER, "La demolición como medida frente al incumplimiento del requerimiento de restauración de la legalidad urbanística, cuando la obra es legalizable. Algunas notas en torno a una nueva orientación de la jurisprudencia urbanística", *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, La Ley, 2000.
- J.F. FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. Y F.J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La disciplina urbanística y los instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Manual de Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, La Ley, Madrid, 2008.
- T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 19ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 2006, p. 22.
- T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2008, p. 235.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "El problema jurídico de las sanciones administrativas". *REDA*, núm. 10. 1976.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Civitas Ediciones, S.L., 1981, p. 792.
- M.A. GARCÍA VALDERREY, "La ejecución subsidiaria como medio de ejecución forzosa de las órdenes de ejecución". *Práctica Urbanística*, núm. 62, Sección Práctica Urbanística, La Ley, julio 2007.

- J.L. GIL IBÁÑEZ, "La actividad de policía o limitación. Sus técnicas. La potestad sancionadora". *Actualidad administrativa*, núm. 39/24-30 de octubre de 1994.
- A. GONZÁLEZ ALONSO, "El régimen jurídico normativo y jurisprudencial de la potestad sancionadora y de los privilegios de la Administración Pública". *Actualidad Administrativa*, núm. 5, Sección A Fondo, La Ley, quincena del 1 al 15 marzo de 2009, tomo 1, p. 536.
- L. MARTÍN RETORTILLO, "Multas administrativas", *RAP*, núm. 79.1976.
- A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*. Tecnos, Madrid, 2011.
- J.R. PARADA VÁZQUEZ, "El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal", *RAP*, núm. 67. 1972.
- J.R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*. Tomo I. Parte General, Marcial Pons, 19ª edición, Madrid, 2012.
- L. PAREJO ALFONSO, *La disciplina urbanística*, Iustel, Madrid, 2006.
- I. PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador Español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Cedecs, 2000.
- E. SÁNCHEZ GOYANES, "Protección de la legalidad Urbanística: problemas prácticos". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm.164, 1998, pp. 77-124.
- F.E. ÚBEDA TARAJANO, "Algunas Consideraciones en torno a la aplicación de los principios rectores del derecho penal al ámbito administrativo sancionador". *Actualidad Administrativa*, núm. 16, Sección A Fondo, *La Ley*, quincena del 16 al 30 de septiembre de 2008.
- M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, "Ejecución forzosa en materia de protección de la Legalidad Urbanística. Especial referencia a la Legislación gallega". *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 4, junio 2013, pp. 67-103.

10. JURISPRUDENCIA.

- Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo. (F.D. C), apartado 12º). RTC\1997\61. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 880/2008, de 20 de noviembre de 2008, dictada en el procedimiento ordinario número 4046/2006. ID Cendoj: 15030330022008100798. Base de Jurisprudencia Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2012, dictada en el recurso de casación 3324/2010. RJ 2012/8484. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997. RJ 1997/1289. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2002, dictada en el Recurso de Casación 155/1998. RJ\2002\609. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Constitucional número 239/1988, de 14 de diciembre. RTC 1988/239. Aranzadi Thomson Westlaw.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 760/2007, de 4 de octubre. ID. Cendoj: 15030330022007100843. Base de Jurisprudencia Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 904/2007, de 8 de noviembre de 2007, dictada en el procedimiento ordinario número 4447/2004. ID. Cendoj: 15030330022007101050. Base de Jurisprudencia Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 875/2007, de 31 de octubre de 2007. JUR 2008/384631. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 465/2009, de 30 de abril de 2009, dictada en el procedimiento ordinario 4248/2007. JUR 2009/271380. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias número 987/2005, de 16 de junio de 2005, dictada en el recurso número 163/2000 ID. Cendoj: 33044330012005100311. Base de Jurisprudencia Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1984. RJ 1984/5577. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal superior de Justicia de Galicia número 460/2004, de 27 de mayo. JUR 2004\258930. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencias del Tribunal Constitucional de 30 de enero. RTC 1981/2. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981, dictada en el recurso de amparo 101/1980. BOE número 143 de 16 de junio de 1981. Repertorio Jurisprudencia Tribunal Constitucional.
- Sentencia del Tribunal Constitucional número 15/1981, de 7 de mayo de 1981. RTC 1981/15. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Constitucional número 25/1984, de 23 de febrero. RTC 1984/25. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Constitucional número 229/2007, de 5 de noviembre de 2007. RTC 2007\229. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1991, dictada en el Recurso núm. 2096/1989. RJ 1991/5258. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 977/2006, de 26 de octubre de 2006. JUR 2008\268284. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja número 464/1998, de 24 de julio. RJCA 1998\2480. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia número 81/2005, de 24 de febrero. RJCA 2005/480. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1990. RJ 1992/7495. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 6 septiembre de 1990. RJ 1991/1452. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1990. RJ 1990/8816. Aranzadi Thomson Westlaw.

- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1996. RJ 1996/6787. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia de del Tribunal Supremo de 18 de abril. RJ 1994/3375. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Auto del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 20 de octubre de 2008, dictado en el recurso número 4001/2007.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 682/2008, de 9 de octubre de 2008. JUR 2009\107021. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1991. RJ 1991/9166. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1993. RJ 1993\2603. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 265/2008, de 3 de abril de 2008. JUR 2009\11434. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 274/2009, de 12 de marzo de 2009. JUR 2009\235626. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 53/2008, de 31 de enero de 2008, dictada en el recurso número 4133/2005. JUR 2009/11640. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 junio 1987. RJ 1987/6509. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1987. RJ 1987/4945. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Pontevedra número 37/2007, de 8 de marzo de 2007.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 256/2008, de 13 de abril de 2008, dictada en el procedimiento número 4367/2055. ID. Cendoj: 15030330022008100534. Repertorio Jurisprudencia Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 852/2007, de 25 de octubre. JUR 2008\384656. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 1129/2009, de 5 de noviembre. JUR 2010\19138. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 1129/2009, de 5 de noviembre de 2009, dictada en el procedimiento ordinario número 4690/2007. ID. Cendoj: 15030330022009101194. Repertorio Jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 273/2009, de 12 de marzo de 2009. JUR 2009/235627. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo 2 de Ourense número 33/2014, de 17 de febrero; Sentencia Juzgado de lo Contencioso – Administrativo número 2 de Pontevedra número 190/2013, de 26 de septiembre del de Pontevedra y Sentencia Juzgado de lo Contencioso – Administrativo número 1 de Pontevedra

- número 234/2012, de 15 de noviembre, Juzgado de lo Contencioso – Administrativo.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 792/2014, de 16 de octubre de 2014, dictada en el recurso de apelación 4248/2014.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 683/2008, de 9 de octubre de 2008. JUR 2009/107030. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 652/2008, de 25 de septiembre de 2005. JUR 2009/107771. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 1130/2010, de 11 de noviembre de 2010, dictada en el procedimiento ordinario 4585/2008. Id Cendoj: 15030330022010101191. Base de Jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 32/2009, de 15 de enero de 2009, dictada en el procedimiento ordinario 4446/2006. JUR 2009/277035. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 152/2008 de 6 marzo de 2008, dictada en el procedimiento ordinario número 4563/2005 (JUR 2009/11562). Aranzadi Thomson Westlaw.
- La Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 474/2009, de 7 de mayo de 2009. JUR 2009/270331. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia Tribunal Supremo número 854/1990, de 14 de mayo de 1990. ID Cendoj: 28079130011990103792. Repertorio Jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 130/2009, de 5 de febrero de 2009, dictada en el procedimiento ordinario número 4241/2006.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 920/2009, de 24 de septiembre. JUR 2009\461045. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 1074/2006, de 23 de noviembre de 2006. JUR 2008\268203. Aranzadi Thomson Westlaw
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 1075/2007, de 13 de diciembre de 2007. JUR 2008\384535. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 416/2011, de 20 de abril de 2011. JUR 2011\208394. Aranzadi Thomson Westlaw.
- La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 370/2004, de 29 de abril de 2004. RJCA 2004\770. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 11 junio 2013. JUR 2013/258399. Aranzadi Thomson Westlaw.
- Sentencia del Tribunal Constitucional número 92/2002, de 22 de abril. RTC 2002/92. Aranzadi Thomson Westlaw.

Sentencia del Tribunal Constitucional número 199/1998, de 13 de octubre. RTC 1998/199. Aranzadi Thomson Westlaw

Sentencia del Tribunal Constitucional número 78/1996, de 20 de mayo. RTC 1996/78. Aranzadi Thomson Westlaw.

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2004. RJ 2004\2561. Aranzadi Thomson Westlaw.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 524/2008, de 10 de julio de 2008.

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 2010, dictada en el Recurso de Casación número 500/2008. RJ 2011/1066. Aranzadi Thomson Westlaw.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número Uno de Vigo número 250/2008, de 29 de septiembre de 2008.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 665/2010, de 24 junio de 2010. JUR 2010/329087. Aranzadi Thomson Westlaw.