

ASPECTOS LEGALES

ARQUITECTURA TÉCNICA

ESCUELA POLITÉCNICA DE CÁCERES

TEMA 1:

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PERSONA JURÍDICA.

La Administración Pública es un sujeto de derecho que puede celebrar contratos, puede ser titular de un patrimonio y es responsable de sus actos. La Administración está formada por funcionarios, no representa a los ciudadanos, es una organización puesta a su servicio.

La Administración Pública debe actuar buscando el interés general con sometimiento pleno a la ley.

Los Tribunales controlan la legalidad de los actos que deben dictar las administraciones.

Existen cuatro órdenes en el sistema judicial:

- Jurídico Social.
- Jurídico Contenciosos–Administrativo.
- Jurídico Penal.
- Jurídico Civil.

El Tribunal de Justicia está compuesto por:

- Jurídico Social, J. Contencioso–Administrativo, J. Penal y J. Civil.
- Audiencia Provincial.
- Tribunal Superior de Justicia.
- Audiencia Nacional, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremos.

La actuación de la Administración Pública será controlada por los Tribunales de lo Contencioso–Administrativo.

LA PLURALIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La clasificación de las Administraciones Públicas se clasifican en territoriales o no territoriales.

Ad. Estatal (Estado)

C. Autónoma (J. Extremadura)

Territoriales Provincia (Diputación)

Municipio (Ayuntamiento)

Administraciones Públicas

No territoriales

Existen diversas Administraciones Públicas, por ello encontramos la Administración del Estado, la Administración de la C. Autónoma representada por la Junta, la Administración provincial la Diputación y la Administración Local el Ayuntamiento.

No existe una relación jerárquica, sino de competencia.

Todas las Administraciones se encuentran unidas por el Principio de Coordinación, además del sometimiento a ley, está expresamente prohibida la arbitrariedad.

Cuando una administración trabaja arbitraria actúa por un interés propio, injusto, parcial, no objetiva, etc.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CUANTO A DERECHO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El Ordenamiento Jurídico está formado por derechos generales y derechos estatutarios. EL derecho genera se aplica a todos los individuos, por ejemplo: el derecho civil. El derecho estatutario se aplica a una particularidad que reúnen unas determinadas características, por ejemplo: el derecho penal.

El derecho administrativo es un derecho estatutario puesto que sólo se aplica en aquellos casos en los que la Administración Pública es una de las partes del conflicto. De esta forma pueden existir diversos conflictos entre administración y administración (por ejemplo: entre diputación y ayuntamiento), entre dos partes de una misma administración (por ejemplo: Politécnica y Veterinaria) o entre administración y particular.

• CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

La principal característica del derecho administrativo consiste que sirve al interés general, además la administración puede crear, modificar o extinguir derechos de los administrados. La administración cuenta con un privilegio de gran importancia que consiste en que al dictar un acto administrativo si el administrado no está de acuerdo con el mismo deberá, en primer lugar, acudir a la administración para llegar a un acuerdo y si éste no fuera posible acudirá a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

TEMA 2:

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO.

ESTRUCTURAS Y CARACTERES.

El Ordenamiento Jurídico Administrativo está compuesto por un conjunto de normas con distinto rango jerárquico, sólo alguna de estas normas se referirán al Derecho Administrativo.

El Código Civil en su artículo no establece que las fuentes del Ordenamiento Jurídico son la Ley, las Costumbres y los Principios Generales del Derecho.

Entre estos tres bloques existe una relación de jerarquía.

La relación dentro de las leyes podrá ser de competencia, de esta forma entre ellas no existirá una estructura jerarquizada, sino más bien una relación de competencia, que quiebra en el momento en que el interés general debe primar sobre el interés particular de cada Comunidad Autónoma.

La norma superior de cada Comunidad Autónoma es el Estatuto de Economía.

Las Asambleas Legislativas de cada Comunidad Autónoma podrán elaborar Leyes Autonómicas.

La Costumbre se aplica cuando no existe ley aplicable al caso concreto. Es imprescindible para aplicar la Costumbre probar la existencia de dos requisitos: el primero consiste en el uso constante y uniforme a lo largo del tiempo y en segundo lugar el convencimiento de que en ese territorio al aplicar la costumbre es como si se aplicase una norma.

En Derecho Administrativo no existe la Costumbre como tal, sino otra figura jurídica muy parecida que es el Precedente Administrativo.

En ningún caso podrá aplicarse la Costumbre que sea contraria al Derecho, al Orden Público, a la moral, en cualquier caso la aplicación del Precedente Administrativo podrá servir para garantizar la igualdad de trato a todos los administrados y en segundo lugar explicar y motivar los casos en los que la Administración se aparte del Precedente.

• **LA JURISPRUDENCIA.**

Se define como varias sentencias dictadas en un mismo sentido por parte del Tribunal Supremo. Para que tales sentencias adquieran la condición de jurisprudencia deben reunir unos requisitos, estos son:

- Que se dicte dos o más sentencias sobre la misma materia.
- Que en ellas se aplique la ley.
- Que esa interpretación se refiera a la cuestión esencial del caso.
- No basta con una mera similitud o analogía.
- La Jurisprudencia no es fuente de derecho.

♦ **PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.**

Por Principio entendemos la Base del Ordenamiento Jurídico, por General algo que da sentido a todas las normas y por Derecho criterios técnicos que forman parte del Ordenamiento Jurídico, por tanto, los Principios Generales de Derecho se definen como criterios técnicos que ayudan a interpretar tanto las normas como los casos reales en los que no existe ni ley ni costumbre. Son Principios Generales: el Principio de Jerarquía, el Principio de que la Ley Posterior deroga a la anterior

DERECHO COMUNITARIO COMO PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL.

• **ESTRUCTURA.**

Con la firma del 29 de octubre de 2004 del tratado por el que se instituye una constitución para los jefes de estado y de gobierno, se abre un proceso de ratificación por parte de los estados miembros, España opta por la vía del referéndum consultivo, por el que el pueblo español decide decir sí a este tratado.

La Constitución Europea se estructura en 4 partes:

- La primera contiene disposiciones que se refiere a los objetivos, competencias, procedimientos en la toma de decisiones y a sus instituciones.
- La segunda parte se refiere a la carta de los Derechos Fundamentales aprobada con anterioridad en Niza en el 2000.
- La tercera parte trata de la política y acciones de la unión.
- La cuarta incluye cláusulas finales, procedimientos de adopción y revisión de la Constitución.

La Constitución Europea establece la unión de todos los ciudadanos y de los estados miembros respetando las

características de cada uno de ellos.

La unión Europea garantiza la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (dinero).

• **COMPETENCIAS.**

La Constitución Europea distingue entre competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo.

Las competencias exclusivas se ejercen o bien por la Unión Europea o bien por los Estados miembros, existe una lista cerrada que incluye por un lado las competencias de la Unión y por otro las competencias de los Estados miembros.

Las competencias compartidas se ejercen de manera conjunta por los estados miembros y la Unión Europea.

En las competencias de apoyo la Unión sólo interviene para completar las acciones de los Estados miembros que mantienen de esta forma una libertad de actuación y la responsabilidad ante los ciudadanos.

EL SISTEMA INSTITUCIONAL COMUNITARIO.

Según la Constitución las Instituciones europeas son:

- El Parlamento Europeo.
- El Consejo Europeo.
- El Consejo de Ministro.
- La Comisión Europea.
- El Ministro de Asuntos Exteriores.
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- El Banco Central Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social forman parte del grupo denominado otras instituciones.

El Parlamento.

El Parlamento es una institución en el que se encuentran representados los ciudadanos de los estados miembros. El número máximo de eurodiputados es de 750, elegidos por sufragio universal por un periodo de 5 años. Ejerce la función legislativa y presupuestaria de forma compartida con el Consejo.

El Consejo Europeo.

El Consejo Europeo se encarga de dar el impulso político necesario para el desarrollo. Está compuesto por los jefes de estado y de gobierno de los estados miembros, por su presidente, por el presidente de la Comisión y por el Ministro de Asuntos Exteriores (de la Unión Europea). Como novedad aparece la figura del Presidente del Consejo Europeo elegido por el propio consejo por un periodo de 2 años y medio. La función de este presidente será la de dirigir los trabajos del Consejo Europeo.

El Consejo de Ministro.

En esta institución se encuentran representados los gobiernos de los estados miembros. Está compuesto por un representante de cada estado con rango ministerial. El Consejo ejerce junto con el Parlamento Europeo la función legislativa y presupuestaria. Un único estado miembro preside por turno y durante 6 meses todas las instancias del Consejo.

La Comisión Europea.

Fue creada para perseguir el interés europeo común. Es el órgano que propone las leyes al Parlamento y al Consejo. Garantiza la aplicación de las políticas y el cumplimiento del presupuesto, vigila el cumplimiento de todos los tratados.

El Ministro de Asuntos Exteriores.

Es una novedad de la Constitución Europea. Gracias a este puesto existirá unidad en la acción exterior de la Unión. Este Ministro dirigirá la política exterior y la seguridad común, será normado por el Consejo Europeo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este comprenderá:

- Al Tribunal de Justicia.
- Al Tribunal de Gran instancia.
- Los Tribunales especializados.

Los dos primeros estarán compuestos como mínimo por un juez por estado miembro.

• INSTRUMENTOS NORMATIVOS.

La Constitución Europea reduce a 6 los instrumentos normativos de la Unión donde antes existían más de 40 y son:

- Las Leyes.
- Las Leyes Marco.
- Los Reglamentos.
- Las Recomendaciones.
- Los Dictámenes.

Las dos primeras tienen rango legislativo.

La Ley equivale a lo que hoy denominamos Reglamento Comunitario. Tiene alcance general, es obligatoria en todos sus elementos y es directamente aplicable en todos los estados miembros.

La Ley Marco se puede equiparar con lo que conocemos como directivas, sólo obliga a los estados miembros en cuanto a su resultado, dejando a las autoridades nacionales libertad para elegir la forma y los medios para alcanzarlas.

En segundo lugar se encuentran los Reglamentos que es considerado un acto no legislativo que tiene por objeto la ejecución de los actos legislativos. No es una ley, pero si una norma que no tiene rango de ley pero ayuda a ejecutar otras leyes.

La Constitución Europea es un acto no legislativo, obligatorio para sus destinatarios, no es una norma.

Las Recomendaciones y los Dictámenes no tienen carácter vinculante.

Las Recomendaciones son consejos que se dirigen a algún país sobre alguna cuestión en particular.

Los Dictámenes son informes elaborados por expertos en alguna cuestión previa solicitud de algún estado

miembro.

La diferencia entre ambos es que el Dictamen es una opinión no vinculante (no obligatorio) y las Recomendaciones son un consejo.

TEMA 3:

LAS FUENTES ESCRITAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Por fuentes del Ordenamiento Jurídico entendemos las distintas formas que pueden adoptar las normas de nuestro ordenamiento. Las fuentes y los principios generales del derecho.

La Ley es una norma escrita dictada por las Cortes generales y se considera expresión de la voluntad popular. La Ley comienza a ser obligatoria desde el mismo momento en que se publica en el B.O.E.

LAS LEYES: CONCEPTO Y CLASES.

• LEY ORGÁNICA.

Antes de aprobarse la Constitución española de 1978 existían las leyes orgánicas pero su contenido no era el que hoy conocemos, sino se referían a la organización de las instituciones básicas de estado. Ahora por el contrario regulan materias de gran importancia para nuestro país. El Artículo 81 de la Constitución establece que las leyes orgánicas deben regular los derechos fundamentales y las libertades públicas, los estatutos de autonomía, régimen electoral general y los demás previstos en la Constitución.

Estas normas quedarán aprobadas, modificadas o derogadas por mayoría absoluta del Congreso. Una vez aprobadas en el Congreso deberán enviarse al Senado donde será necesaria su aprobación por mayoría simple.

Las materias que deben ser reguladas por la Ley Orgánica no pueden someterse a delegación legislativa.

A la hora de regular las materias reservadas a Ley Orgánica queda prohibida la iniciativa legislativa popular.

La relación entre una Ley Orgánica y una Ley Ordinaria es de competencia. Si una Ley Ordinaria regula materia de orgánica o viceversa, serían inconstitucionales, esta inconstitucionalidad se debe a que la Ley Ordinaria invadiría competencias de una Ley Orgánica.

• LEY ORDINARIA.

Se aprueba por las Cortes Generales, por mayoría simple.

Dentro de las leyes ordinarias podemos distinguir entre las leyes ordinarias de pleno y las leyes ordinarias de Comisión. Las Leyes Ordinarias de Pleno son aprobadas por todos los miembros de la Cámara y la de Comisión son elaboradas por un grupo reducido designado por el Pleno y aprobadas por este, es decir, por el Pleno.

ATRIBUCIÓN AL PODER EJECUTIVO DEL PODER NORMATIVO CON FUERZA DE LEY.

• DECRETO DE LEY.

La Constitución incluye en el artículo 86 la figura del Decreto de Ley, mediante el cuál, el gobierno podrá dictar disposiciones legislativas, es decir, leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, en ningún caso podrá afectar a materias reservadas a ley orgánica, una vez dictadas, el Decreto de Ley deberá ser ratificado

por el Congreso en un plazo de 30 días, en este periodo de tiempo el Congreso podrá:

- Convertir este Decreto Ley en Ley Ordinaria.
- Derogar el Decreto Ley.

Esta norma debe ser firmada por el Rey.

El art. 86 impone límites a esta facultad del gobierno, el primero de ellos, solo pueden dictar decretos leyes en situaciones excepcionales, ya que de lo contrario las competencias sería las cortes, segundo no podrá apear a materias de ley orgánica y por último existe un control del Congreso hacia la actuación del gobierno puesto que deben decidirse en 30 días si esta norma continua vigente o no.

El art. 82 de la Constitución autoriza a las Cortes Generales a delegar u función legislativa a favor del gobierno en materias concretas y que no afecten a materias de ley orgánica.

• **DECRETO DE LEGISLATIVO.**

El Decreto Legislativo puede dictarse utilizando dos instrumentos:

- Una Ley de Bases: cuando se pretendan crear textos articulados.
- Una Ley Ordinaria: cuando se trate de reunir varios textos legales en uno solo.

La función legislativa para regular estas materias corresponde a las Cortes, sin embargo, estas pueden delegar a favor del gobierno en situaciones concretas, esta delegación se agota con el uso que haga de ella. El gobierno deberá otorgarse de forma expresa y en ningún caso por tiempo indeterminado.

Los Decretos Legislativos pueden por tanto adoptar dos formas:

- Textos refundidos, mediante los cuáles las Cortes autorizan al gobierno a reunir todas las disposiciones legislativas que existan sobre una misma materia.
- Textos articulados, en los que el gobierno desarrolla mediante una serie de artículos las bases impuestas en forma de ley por las Cortes Generales.

El gobierno debe cumplir con las bases impuestas por las Cortes, estas precisarán el objeto y el alcance de la delegación, en ningún caso podrán:

- Autorizar la modificación de la propia Ley de Bases.
- Dictar normas de carácter retroactivo.
- No cabe en ningún caso la subdelegación.

EL REGLAMENTO.

Un reglamento es una norma escrita dictada por l administración, por lo general ayuda a la ley a ejecutarla, a pesar de que tiene en común con la ley que ambas son normas escritas, se distinguen en todo lo demás. El Reglamento es una norma secundaria, inferior y complementaria de la ley y esto se comprueba cuando:

- El Reglamento sólo existe en aquellos ámbitos en los que la ley deroga.
- No puede dejar sin efecto a ninguna ley.
- No puede sustituir a la ley donde ésta resulte necesaria.

No todas las Administraciones Públicas pueden dictar Reglamentos, sólo aquellas que la tengan expresamente atribuidas. La _Constitución atribuye al gobierno esta potestad.

DISTINCIÓN ENTRE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y REGLAMENTOS.

ACTO ADM. ! Licencia de obra.

REGLAMENTO ADM. ! REF.

ACTO	REGLAMENTO
Todas las Adm. Públicas pueden dictar Actos.	Sólo pueden dictar reglamentos aquellas Adm. Públicas que estén expresamente atribuidas.
– Aplica o ejecuta normas.	– Ayuda a ejecutar normas.
– No innova el Ordenamiento Jurídico.	– Innovo el Ordenamiento Jurídico.
– Un ciudadano.	– Generalidad.
– Lenguaje preciso, concreto.	– Lenguaje abstracto, imperfecto.
– Se agota con su realización.	– Refuerza su existencia.
– Un acto contrario a la ley es anulable	– Un Reglamento contrario a ley es nulo de pleno derecho.

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DEL 1978.

La Constitución es la norma suprema del Ordenamiento Jurídico, incluye valores supremos que impregnan al resto de las normas, así se incluyen derechos fundamentales, libertades públicas y principios inspiradores de la política social y económica, incluye también deberes y derechos, ofrece garantías para la protección de estos y obliga a su cumplimiento a todos los jueces y tribunales. Los ciudadanos tienen obligación de cumplirla, puesto que se considera la norma de las normas. Tiene poder para anular a todas las normas que contradigan lo establecido en esta. Todas las normas se interpretarán conforme a la Constitución.

TEMA 4:

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

¿QUÉ SON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

No puede hablarse de la existencia de una Administración Pública, sino de una pluralidad de Administraciones. Está muy jerarquizada y actúa con personalidad jurídica. Esta personalidad jurídica sirve para identificarla en sus actuaciones, es originaria, es decir, no es creada por ningún sujeto, surge directamente por la Constitución, es superior, puesto que es capaz de idear derechos y obligaciones.

La Administración del estado está formada por el gobierno y los ministros que forman parte del poder ejecutivo. La administración del estado es una persona jurídica territorial.

ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

El derecho administrativo distingue entre administraciones territoriales y las no territoriales.

Las territoriales (Ej.: municipio o Comunidad Autónoma) la población adquiere un papel secundario, puesto lo que resulta más importante es el territorio sobre el que se va a ejercer el correspondiente poder, independientemente de la población que forme parte del mismo.

Se caracteriza por el Principio de la Persecución de intereses generales, pues persigue el beneficio común de toda la población que se encuentre sobre el territorio.

Para los entes no territoriales lo importante son las personas que forman parte de estos, independientemente del territorio donde estos se encuentren. Se caracteriza porque los intereses que persigue son mucho más concretos, más particulares.

- **TIPOS DE ENTES TERRITORIALES:**

- ♦ **LOS MUNICIPIOS.**

Un Municipio es una Administración Pública Territorial representada en la figura del alcalde. Para ejercer esta función además de ser vecino del lugar, se deberá realizar una declaración jurada de los bienes que se posean en el momento de comenzar a ejercer esta función. Sus competencias tienen carácter residual, es decir, todas aquellas que no sean ejercidas, ni por el Pleno ni por los distintos concejales, deberán ser asumidas por el alcalde, en cualquier caso, este podrá adquirir bienes y derechos, determinar como se van a aprovechar los bienes comunales, controlar obras, servicios y suministros siempre que su duración no exceda de un año, aprobar proyectos de obra, así se establezca entre sus competencias.

- ♦ **LA PROVINCIA.**

La Provincia es otra Administración Pública Territorial cuyo representante es el presidente de la diputación, al igual que el alcalde en el municipio, el presidente de la diputación, también ejercerá competencias residuales, entre ellas se encuentran, informar sobre expedientes de función, agregación o segregación de municipios, contratar obras y servicios cuando su duración exceda de un año, gestionar la prestación de servicios públicos provisionales, aprobar planes generales de carreteras, comunicaciones y suministro de energía, adquisición de bienes y derechos. (España 52 provincias).

- ♦ **LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.**

Es una Administración Pública Territorial cuyo representante es el presidente de la Comunidad Autónoma. Se crean las comunidades autónomas con la Constitución del 78. En esta aparece por primera vez las comunidades autónomas como tales, y el reparto de competencias entre el estado y la Comunidad Autónoma. Esto es lo que se ha denominado descentralización de la estructura política. Se reproduce el sistema estatal al existir tres poderes que son:

- ♦ La Asamblea Legislativa: elegida por sufragio universal representando de esta manera a todos los ciudadanos.
- ♦ Un Consejo de Gobierno: con funciones ejecutivas y administrativas.
- ♦ Un Presidente: elegido entre los miembros de la Asamblea que representará a la comunidad.

La relación entre la Comunidad Autónoma y el estado es de competencia de forma que la Comunidad Autónoma no depende de ninguna otra, aunque exista un principio de Coordinación entre la Administración estatal y la autonómica.

- **LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.**

El estado es una Administración Pública Territorial en la que existe separación de poderes, poder legislativo representado por las Cortes Generales, Congreso y Senado elegido por sufragio universal, el poder ejecutivo formado por el presidente del gobierno y sus ministros y el poder judicial, representado por jueces y tribunales.

Las relaciones con el resto de Administraciones Públicas territoriales, se rigen por el Principio de Competencia y por el de coordinación, aunque en caso de conflicto primaría el interés general frente al interés particular que defendiera un municipio, una provincia o una Comunidad Autónoma.

ADMINISTRACIONES NO TERRITORIALES.

Son aquellas en las que el territorio adquiere un papel secundario, lo importante son las personas que las componen. Las administraciones no territoriales más importantes son las Corporaciones y las Instituciones.

- La Corporación estará formada por personas que adquieren la condición de miembros. Los intereses que persiguen son generales, en ningún caso individuales. Sus miembros organizan la propia administración que representará la voluntad general mediante un proceso representativo.
- En la institución no hay miembros como tal, aunque si existen usuarios de esta actividad o interesados. La institución persigue un fin concreto, dirigido por la persona que financia el mantenimiento de esta administración que es el fundador. En la institución no existen órganos representativos.

Existen en la administración dos órganos característicos en la Corporación:

- Asamblea o Junta General: en el que se encuentran representados todos los miembros de la Corporación. Es un órgano deliberante, colegial, que gestiona de manera directa sus propios intereses.
- Segundo órgano de gestión: actúa de manera habitual para resolver problemas cotidianos sin necesidad de reunir a todos sus representantes.

En cuanto a la Administración de ente Institucional no es un órgano representativo, pues la única voluntad que prima sobre el resto es la del fundador. Los representantes de la fundación no son más que personal controlado y nombrado por el fundador. Su administración está compuesta por un único órgano gestor.

• LOS COLEGIOS PROFESIONALES.

Son un tipo de Administración no territorial que adquiere la forma jurídica de corporación. Se definen como un conjunto de individuos que persiguen unos intereses comunes, puesto que están unidos por una cualificación profesional. Entre sus competencias se encuentran:

- Luchar contra la competencia desleal y el ejercicio indebido de la profesión.
- Ampliar sus competencias.
- Promover la cooperación y la ayuda entre sus miembros.
- Ofrecer protección mutua y asistencia social tanto a los profesionales como a su familia.
- Garantizar la profesionalidad en el ejercicio de la actividad.
- Controlar la calidad de la actividad profesional.

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Es un principio que se exige en la actuación de cualquier poder público en nuestro sistema democrático, especialmente en lo referente a los actos y reglamentos dictados por la Administración Pública.

Un acto o una disposición contraria a la ley produciría una infracción del Ordenamiento Jurídico y quedaría anulada desde ese mismo momento, por tanto, la actuación de la Administración Pública está limitada, pues sólo tendrán validez los actos que sean conformes a nuestro derecho.

La Ley o Legalidad otorga poderes a la Administración para poder actuar, por ello cualquier acción de la Administración Pública está autorizada previamente por una ley pudiendo la administración ejercer o no dicha función pero en ningún caso delegarla o modificarla.

Existen dos tipos de Potestades:

- Potestades innovativas: crean, modifican o extinguen una situación jurídica.
- Potestades conservativas: ejecutan potestades ya atribuidas sin modificarlas.

Existen diversos tipos de atribución de potestades, en cualquier caso deben realizarse de forma expresa y para una actuación específica.

LA POTESTAD SANCIONADORA.

No todas las Administraciones Públicas tienen reconocida esta potestad, sólo aquellas a las que se le atribuyen una norma con rango de ley. Esta potestad no se aplica al personal al servicio de la administración, ni tampoco a quien se encuentra unido a esta por una relación contractual. Sólo se aplicarán las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse la infracción, tendrán en cualquier caso efecto retroactivo en todo aquello en que favorezcan al infractor, sólo son infracciones administrativas las previstas como tal en la ley.

Se clasifican en leves, graves y muy graves. Sólo se sancionarán a las personas físicas o jurídicas. Cuando resulten responsables varias personas se responderá de forma solidaria. Están prohibidas las sanciones privativas de libertad. Debiendo guardarse proporcionalidad entre la gravedad y la sanción.

Para cada caso particular la ley prevé un plazo de prescripción, sino se previera ninguno se aplicarán los plazos generales que son para las infracciones muy graves un plazo de 3 años, para las infracciones graves 2 años y para las infracciones leves 6 meses. Este plazo comenzará a computar desde el mismo momento en que se cometa la infracción.

En el ámbito sancionatorio rige el principio Non Bis I Ídem por el que no podrán sancionarse infracciones que ya hubieran sido castigadas penal o administrativamente, siempre que se produzcan tres requisitos:

- Identidad del sujeto.
- Identidad del hecho.
- Identidad del fundamento.

TEMA 5:

LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO.

LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO.

El administrado es el titular de un conjunto de derechos y obligaciones que proceden de la Administración Pública, hay casos en los que se amplían los derechos del administrado y casos en los que se limitan estos derechos, se habla así de situaciones jurídicas activas y situaciones jurídicas pasivas.

• SITUACIONES JURÍDICAS ACTIVAS.

Se clasifican en potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos.

La potestad es un poder que se atribuye al administrado por el ordenamiento. Se trata de un poder que sólo a través de su ejercicio se puede hacer efectivo.

Derechos subjetivos, se clasifican en:

- Derechos de naturaleza patrimonial, en los que existe un carácter obligacional y pueden ser contractuales, extracontractuales o un derecho de naturaleza real.

- Derechos creados, declarados o reconocidos por un acto administrativo a favor de una persona en concreto. Ej.: conceder un permiso de caza, pesca, caza meda derecho a hacer algo.
- Reconocimiento de situaciones que afectan a la libertad individual. Ej.: derecho al honor, derechos fundamentales

Los intereses legítimos son aquellos que definen los administrados amparándose en una norma concreta.

• **SITUACIONES JURÍDICAS PASIVAS.**

Dentro de estas sujeciones destacamos las sujeciones y los deberes.

Las sujeciones es el término opuesto al de potestad. Consiste en soportar el ejercicio de la potestad por parte de otro administrado o de la propia Administración Pública.

El deber puede ser positivo o negativo, se imponen a un sujeto en relación con los intereses generales, se clasifican en: deberes genéricos y deberes específicos.

El deber genérico no existe un titular concreto que exija el cumplimiento de ese comportamiento, pero existe la obligación de cumplirlo. Ej.: el deber que tienen los médicos de atender a cualquier persona que lo necesite.

El deber específico se produce en una relación concreta, se corresponde por lo general con un derecho subjetivo y se puede exigir el cumplimiento ya que de lo contrario se encubrirá en responsabilidad, es lo que se conoce como obligación.

ACTOS JURÍDICOS DEL ADMINISTRADO.

La Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos, directamente o bien mediante representantes eligiéndolos. El administrado puede realizar los siguientes actos:

• **PETICIONES.**

Las peticiones son un acto basado en el art. 29 de la Constitución por la que el ciudadano tiene el derecho de pedir y la Administración Pública no tiene otra obligación más que la de acusar recibo de la misma (certificar que ha llegado).

• **SOLICITUD.**

Es un acto del administrado por el que también se solicita algo a la Administración Pública. Se diferencia de la petición en que en este caso la petición se encuentra fundamentada en una norma concreta, distinto del art. 29 y en este caso la administración tiene la obligación de resolver expresamente. Ej.: Beca.

La administración no puede actuar de oficio, necesita una solicitud.

• **ACEPTACIONES.**

Consiste en otro acto de sumisión por parte del administrado. La adaptación de este se convierte en una condición indispensable para su eficacia. Un ejemplo de ello consiste en la aceptación de unas bases jurídicas para presentarse a un concurso público.

• **CONTRATOS Y CONVENIOS DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El contrato administrativo se define como un acto mediante el cuál la Administración Pública actúa en el

mercado de bienes y servicios estableciendo relaciones contractuales con empresas o con el administrado. Sin embargo los conciertos que se producen entre Administración y administrado son por el contrario un simple acuerdo sobre una obligación o una ventaja típica de la sumisión del administrado a la Administración Pública.

Los convenios se producen entre distintas administraciones públicas que pueden tener el carácter de territorial o no territorial.

• **RECURSOS Y RECLAMACIONES.**

Cuando la Administración Pública dicta un acto administrativo, si el administrado no está de acuerdo con el mismo, puede interponer un recurso ante la propia Administración Pública que decidirá sobre la validez o no del acto administrativo.

Las reclamaciones por el contrario son denuncias por razón de anomalías en el funcionamiento de servicios públicos.

Las renunciaciones son actos jurídicos del administrado por la que abdican una titularidad jurídica que por ley le corresponde. Sólo serán válidos los recursos en el caso en el que no contraríen al interés o al orden público.

LA TÉCNICA AUTORIZATORIA.

Existen actividades de los administrados que sin una autorización previa de la Administración Pública estarían expresamente prohibidas.

Este consentimiento se emite por parte de la Administración Pública en forma de autorización. Esta se define jurídicamente como un acto de la administración por el que se consiente a un particular la realización de una actividad que estaba prohibida.

CLASES DE AUTORIZACIONES.

Existen diversos tipos de autorizaciones:

• **AUTORIZACIONES SIMPLES Y OPERATIVAS.**

Las primeras controlan la actividad que está sujeta a autorización, se refiere por lo general, a cuestiones de orden público. Ej.: el derecho de manifestación.

Las segundas (operativas), sin dejar de controlar condicionan la actividad de un titular en función de lo establecido en una norma.

• **AUTORIZACIONES POR OPERACIÓN Y/O POR FUNCIONAMIENTO.**

La distinción entre ambas autorizaciones se refiere a las relaciones que se establecen entre la Administración Pública y el sujeto autorizado. En el primer caso por operación una vez realizada esta autorización se agota y la relación entre la administración y el administrado se extingue. En el segundo caso la autorización prolonga su licencia mientras dure la actividad autorizada, surgiendo una relación permanente entre la administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público frente al paso del tiempo.

Ejemplo de autorización por operación: Demolición del Windsor.

Ejemplo de autorización por funcionamiento: Permiso de conducir, hospital privado, colegios

- **AUTORIZACIONES REGLADAS Y DISCRECIONALES.**

En las regladas se definen la calificación de un terreno, se señalan los usos posibles, el destino de ese terreno, las condiciones para el ejercicio del derecho de propiedad. Ante estas situaciones la administración, en este caso el ayuntamiento, deberá ajustarse a lo establecido en la ley del suelo en primer lugar y en segundo lugar en el plan general municipal para autorizar o denegar licencias.

En las discrecionales se reconoce a la administración poder de decisión, por lo que pueden existir diversas soluciones.

- **AUTORIZACIONES PERSONALES, REALES Y MIXTAS.**

Dependerán del elemento que se tenga en cuenta para proceder a conceder o denegar la autorización.

En las personales, la persona se considera el elemento esencial. Ej.: licencia de obra, se autoriza la licencia para realizar la obra en un terreno determinado, no en otro terreno.

En las mixtas es una combinación de ambas. Ej.: entidades bancarias, autorización real es el dinero y autorización personal es el personal capacitado.

TEMA 6:

LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.

NATURALEZA Y JUSTIFICACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA

La expropiación forzosa es un acto realizado por la Administración Pública. Está regulada en la ley de expropiación forzosa dictada el 16 de diciembre de 1954 y por el reglamento que la desarrolla de 1956. Esta ley es una norma general, abstracta, que va a regular diversas operaciones que van a consistir en un acto de expropiación. Resulta necesario que la utilidad pública o el interés social se encuentren expresamente previstos en la ley. La regulación de la expropiación ha sufrido importantes cambios con la promulgación de la Constitución española de 1978. Con la expropiación no se altera la propiedad, sólo se impone un sacrificio al titular de la misma al existir intereses públicos superiores.

SUJETO, OBJETO Y CONTENIDO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA.

- **EXPROPIANTE.**

El expropiante es el que ejerce la potestad expropiatoria. Se atribuye exclusivamente a Administraciones Públicas territoriales, es decir, a la administración del estado, a la provincia, al municipio o a la comunidad autónoma, ni los particulares, ni las Administraciones Públicas no territoriales podrán expropiar, sólo podrán ser beneficiarios de la misma. Sólo las entes territoriales tendrán esta potestad puesto que son los únicos que representan el interés general. La expropiación del estado se realiza por el delegado del gobierno, en el caso de comunidades autónomas, provincia y municipio, por el máximo representante de cada una de ellas salvo en caso de delegación.

- **BENEFICIARIO.**

Es el sujeto que representa el interés público o social. Con frecuencia la posición del beneficiario coincide con la de expropiante. El beneficiario por causa de utilidad pública es siempre una entidad pública. El beneficiario por interés social son siempre particulares. La condición de beneficiario viene determinada en la ley.

• **EXPROPIADO.**

Es el propietario del bien, tiene derecho a participar como interesado en el procedimiento y recibir una compensación expropiatoria. Será expropiado cuando la titularidad de esa propiedad conste en registros públicos.

El bien será adquirido siempre libre de cargas, excepto cuando la administración decida reservarse algún derecho, siempre que resulte compatible con el fin al que va destinado. Sólo los arrendatarios rústicos y urbanos tienen derecho a una indemnización independiente, el resto de titulares si quieren una indemnización aminorará la del propietario.

En el caso de que no aparezcan titulares, fueran incapaces o no tuvieran representante legal, las diligencias las resolverá el Ministro Fiscal.

• **OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN.**

Es la privación de un bien que será siempre de propiedad privada, nunca de propiedad pública.

La expropiación debe legitimarse en una causa precisa, tasada y prevista en la ley. Esto excluye cualquier ejercicio libre de esta potestad. El fin de la expropiación ni es la privación de un bien, sino el destino posterior al que va dirigido el bien que se expropia, debiendo siempre quedar justificada en función de la utilidad pública y del bien social.

• **CONTENIDO DE LA EXPROPIACIÓN.**

Resulta necesario distinguir entre expropiación y limitación. En la primera se produce la privación de derechos e interés, en la segunda existe una reducción del contenido normal de ese derecho.

Las fases del procedimiento expropiatorio son:

- declaración de la necesidad de ocupación especificando los bienes que serán de expropiación.
- Determinación de los titulares de los bienes, tasación y valoración de estos, es lo que se llama fase del justiprecio.
- Pago y ocupación del bien expropiado.

GARANTÍA E INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA.

La garantía no es más que los requisitos que deben concurrir en el momento en que la administración decide ejercer la potestad expropiatoria, no son más que unos requisitos legales necesarios:

- El poder de expropiar está sujeto a límites, de forma que si la expropiación excede de esos límites legales deja de ser expropiación y se convierte en una vía de hecho.
- La administración debe seguir el procedimiento expresamente previsto para realizar una expropiación.
- Es imprescindible la compensación monetaria llamada justiprecio a favor del expropiado.
- Derecho de recobrar el bien objeto de la expropiación en el caso en el que se compruebe que no ha sido utilizado para la causa establecida en la expropiación.

Cuando la Administración Pública actúa al margen de lo establecido por la ley de expropiación forzosa, se dice que existe una vía de hecho, de esta forma la administración realiza un acto completamente ilegal y por ello se considera que en vez de actuar de derecho actúa de hecho.

La indemnización expropiatoria es la compensación económica que recibe el expropiado ante la privación de

su bien. El pago del justiprecio, que así es como se denomina la indemnización expropiatoria, es un requisito esencial, puesto que sin éste, nos encontraríamos ante otra figura jurídica totalmente distinta a la expropiación forzosa que sería el embargo.

El justiprecio es una obligación que debe cumplir el beneficiario, que será el interesado en realizar el objeto de la expropiación.

Existen dos formas de fijar el justiprecio:

- Acuerdo amigable, de forma que mediante un acuerdo se determina el precio en un plazo de 15 días. El acuerdo se realiza entre expropiado y beneficiario.
- A falta de acuerdo entre las partes se designará al jurado provincial, que estará formado por un presidente que es un magistrado y cuatro vocales, que son un abogado del estado, un ingeniero agrónomo, un representante sindical de la cámara agraria y un notario de libre designación por el decano del colegio notarial. Cada parte elabora su propia hoja de aprecio, en la se contienen las peticiones concretas que se vayan a realizar. Si una de las dos partes acepta la hoja de aprecio del otro, se considera que se llega a mutuo acuerdo. La tasación se realizará en función del valor que tengan los bienes en el momento de iniciarse el expediente de expropiación, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del proyecto de obra. El pago se realizará en un plazo máximo de 6 meses, en metálico y estará exento de impuestos. Se admite el pago en terrenos de valor equivalente. Si el expropiado renuncia al cobro, éste se entiende realizado mediante el ingreso del justiprecio en la Caja General de Depósitos que se encuentra en el Banco de España. Si no se ponen de acuerdo ninguna de las dos partes se hará lo que dicte el jurado provincial, si el expropiado sigue sin estar de acuerdo con el justiprecio debe recurrir al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

DERECHO DE REVERSIÓN.

Una vez realizada la expropiación, el expropiado posee un derecho que consiste en poder solicitar al expropiante la devolución de toda o una parte del terreno, de forma que el derecho de reversión procede cuando:

- No se realiza la obra o el servicio que provocó la expropiación.
- Cuando realizada la obra queda una parte sobrante.

En el caso de que se produzca la reversión, el expropiado deberá devolver la parte proporcional del justiprecio, donde se tendrán en cuenta el interés legal de dinero.

REFERENCIA A LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS.

La Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones remite en su art. 34 a las comunidades autónomas para que concreten los distintos supuestos en los que se pueda aplicar la expropiación forzosa, estos son.

- Como sistema de ejecución del planeamiento.
- Como medio para obtener suelo para dotaciones públicas.
- Para la obtención de terrenos destinados a la construcción de viviendas de protección oficial.

TEMA 7:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Ley de expropiación forzosa incluye la responsabilidad patrimonial de la administración, diciendo que dará lugar a indemnización cualquier lesión que los particulares sufran en los bienes o derechos, siempre que sean

consecuencia del normal o anormal funcionamiento de los servicios públicos sin perjuicio de que la administración exija posteriormente responsabilidad a sus funcionarios. Por ejemplo: El Barrio del Carmel.

PRESUPUESTO DE RESPONSABILIDAD.

La Constitución española atribuye al estado la competencia exclusiva de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Se regula por la Ley 30\1992 que es la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común (L. R. J. P. A. C.). En esta ley se considera como sujetos del daño a los particulares aunque nada impide que sea otra Administración Pública quién reclame a otra la responsabilidad acordada, es necesaria la existencia de un resultado dañoso, que sea evaluable económicamente para que se pueda indemnizar al particular. Los tres requisitos necesarios para que se produzca esta responsabilidad son:

- Efectividad.
- Evaluabilidad económica.
- Individualización.

El estado en cuanto a Administración Central sólo responde de los daños causados en dos situaciones:

- Daños producidos por la ejecución de una ley y más concretamente por la ley de expropiación forzosa.
- Daños provocados por los órganos judiciales.

• TIPOS DE IMPUTACIÓN DEL DAÑO.

- Daños producidos por la actividad ilícita de los agentes de la administración.
- Imputación por el funcionamiento anormal del servicio.
- Imputación por riesgo creado por la administración, caso fortuito y fuerza mayor.
- Imputación por enriquecimiento.

EFFECTIVIDAD DE LA REPARACIÓN.

La indemnización puede realizarse mediante una retribución en especie o un pago en metálico. El pago en metálico deberá realizarse periódicamente, aunque también puede efectuarse en plazos. La regla general es la compensación en metálico. La indemnización debe dejar indemne (libre de daño) a la víctima procurando una reparación integral del daño sufrido. Se debe incluir el daño emergente y el lucro cesante, en caso de daños personales la indemnización consistirá en asistencia sanitaria y la cuantía se calculará en función de los días de curación.

LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD.

• PLAZO DE EJERCICIO Y PRESCRIPCIÓN.

El plazo para ejercitar la acción y dirigir a la Administración Pública la reclamación es de 1 año. En el caso de daños físicos o psíquicos el plazo empezará a computarse desde la curación o desde el momento en que se tenga conocimiento del alcance de las secuelas.

• PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN.

- El procedimiento puede iniciarse por los propios interesados o de oficio.
- El procedimiento se resolverá por el ministro competente, por el Consejo de Ministros, por los organismos de las comunidades autónomas o por las entidades locales según lo que establezca la ley en cada caso.

- Es obligatorio el informe del servicio cuyo funcionamiento halla provocado la lesión, en caso de que se exija responsabilidad al estado será necesario un informe del consejo de estado.
- La resolución se producirá en un plazo de 6 meses, salvo que se prevea en la ley que en este caso el silencio de la Administración Pública deber ser entendido de forma contraria a la indemnización.
- El procedimiento puede terminar en cualquier momento si las partes llegan a un acuerdo en la cuantía de la indemnización y el modo de pago, siempre deberá ser anterior al trámite de audiencia.
- Se prevé en la legislación un procedimiento abreviado para casos en los que exista una relación de causalidad directa entre el funcionamiento público y la lesión.
- Este procedimiento nunca será usado para exigir reparación por daños causados por servicios públicos prestados por concesionarios. En caso de que la víctima no este de acuerdo con la resolución dictada podrá recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

TEMA 8:

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

CONCEPTO Y REGULACIÓN.

Cuando la Administración Pública lesiona derechos e intereses de los administrados existe un procedimiento mediante el cual los administrados pueden reclamar a la administración la reparación del daño. Esto supone además la existencia de unas garantías que presuponen la sumisión de la Administración Pública a la ley, es decir, mediante el procedimiento administrativo el respeto escrupuloso de la ley en sus actuaciones.

Estas normas se encuentran reguladas por la ley de procedimiento administrativo.

CLASES DE PROCEDIMIENTO.

Existen diversos tipos atendiendo a diversos aspectos:

- Dependiendo de las normas que se aplican existirá un procedimiento general o especial.
 - General: en este caso se aplican las leyes generales genéricas utilizadas por los departamentos ministeriales de manera que se mantienen las mismas normas en cualquier tipo de recurso.
 - Especial: se aplica la norma por la propia naturaleza de la materia que se trata.
- 2) Atendiendo a su finalidad específica se clasifican en: declarativos, ejecutivos y de simple gestión.
- Declarativos: adoptan una decisión o revocación (cambiar o modificar) una decisión anterior.
 - Ejecutivos: pretenden la reclamación material de una decisión anterior.
 - Simple gestión: tienen una finalidad de tipo técnico, pues son preparatorias de una decisión posterior. Por ejemplo: proceso de construcción de viviendas ilegales, hacer el estudio para probar que son ilegales (estudio previo de simple gestión).
- 3) Por el tiempo en el que se han de desarrollar, el procedimiento puede ser ordinario y sumario o de urgencia. Los primeros son los que realizan en un plazo habitual establecido en la ley. Los segundos, los tribunales y los plazos se simplifican, se abrevian llegando incluso a dañar el sistema de garantía del administrado (reducir el plazo de revisión a 2 horas después de su publicación), en este caso llega a dañar el administrado porque se le estaría negando el derecho o reclamar.

4) Existen situaciones en las que la administración se enfrenta con uno o varios administrados, e incluso estos pueden estar enfrentados entre sí, en estos casos la administración no sólo se presenta como gestora de interés público, sino también como árbitro.

FASES DEL PROCEDIMIENTO.

• FASE DE INICIACIÓN.

El procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de parte.

La ley no resulta clara al determinar en qué casos un procedimiento puede iniciarse de oficio y en que casos puede iniciarse a instancia de parte. En cualquier caso algunos procedimientos no pueden iniciarse exclusivamente de oficio.

Cuando el procedimiento se inicia de oficio, resulta esencial otorgar un periodo donde se publiquen los actos de trámite.

Cuando se inicia a instancia de parte se consideran requisitos básicos en el documento en el que se inicie el procedimiento:

- Aportar nombre y apellidos de las partes.
- Domicilio en el que se realizarán las notificaciones.
- Medio de comunicación con el interesado.
- Hecho, fundamento de derecho y petición.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante.
- Órgano administrativo al que va dirigida la petición.

En cualquier procedimiento administrativo existe un plazo de 10 días para subsanar todos los defectos tanto de forma como de fondo que existieran en el mismo.

• FASE DE INSTRUCCIÓN.

La administración está obligada a realizar actos de instrucción para averiguar los hechos que hubieran ocurrido, comprobar datos que pudieran ser esenciales para la resolución del expediente.

◆ ALEGACIONES:

No existe dentro del procedimiento administrativo una denominada fase de alegaciones. Estas podrán realizarse en cualquier momento del procedimiento siempre que sea anterior al trámite de audiencia.

◆ INFORMES:

También pueden presentarse informes emitidos por parte de los órganos consultivos.

◆ LA PRUEBA:

El órgano administrativo encargado del procedimiento está obligado a realizar pruebas sin que sea necesaria la petición por parte del particular. Este también podrá presentar las pruebas que estime oportunas, el plazo para su realización será entre 10 y 30 días, el valor de la prueba es libre, no lo fija la ley y no vincula a los tribunales de lo contencioso-administrativo.

♦ TRÁMITE DE AUDIENCIA:

Se considera de gran importancia puesto que nadie podrá ser condenado sin ser escuchado, en este trámite se permite al interesado conocer todo el contenido del expediente y realizar de esta forma una defensa eficaz y completa de sus intereses.

• FASE DE TERMINACIÓN DEL PROCESO.

Esta fase se divide en dos:

- Propuesta de resolución.
- Resolución.

♦ PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.

En ella e incluye el informe realizado por la asesoría jurídica y podrá finalizar de distintas formas, entre las que se encuentra:

- La resolución.
- El desistimiento.
- La renuncia al derecho.
- La caducidad.
- Imposibilidad de terminación del procedimiento por causas sobrevenidas.

♦ RESOLUCIÓN.

En la resolución se decide la cuestión planteada en el procedimiento. La administración está obligada siempre a resolver todas las cuestiones que se planten en el expediente.

EL ACTO PRESUNTO.

Cuando la Administración Pública guarda silencio, este silencio también se convierte en un verdadero acto administrativo igual que si se hubiera dictado de forma expresa. Ese silencio administrativo recibe el nombre de acto presunto y puede tener un valor positivo o estimatorio, o negativo o desestimatorio de la solicitud de la pretensión del administrado. Por lo general la Administración Pública tiene obligación de resolver todas las solicitudes y recursos, sin embargo, existe un plazo a partir del cual se puede entender que la administración ya no va a resolver de forma expresa, es decir, un plazo a partir del cual tenemos un acto presunto.

El acto presunto puede tener un valor estimatorio o desestimatorio.

♦ ESTIMATORIO.

- Solicitud de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresa.
- Solicitud cuya estimación habilitaría al solicitante al ejercicio de un derecho preexistente.
- Solicitud en cuya normativa se establezca que quedarán estimadas las solicitudes si no recae resolución expresa.

· DESESTIMATORIO.

Cuando la petición del interesado se refiera al reconocimiento al solicitante o a un terreno de facultades relativas a un servicio público se consideran siempre desestimadas, por tanto, para saber si el silencio de la Administración Pública es estimatorio o desestimatorio de la solicitud, se deberá acudir a lo previsto en cada caso por la legislación vigente, también tienen carácter desestimatorio todas las peticiones que se fundamenten en el art. 29 de la Constitución española.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES.

Los recursos administrativos se utilizan cuando el administrado no está conforme con un acto administrativo dictado por la Administración Pública, mediante el recurso se pide a la administración que se revoque o se modifique ese acto o una disposición con rango inferior a ley.

La finalidad del recurso administrativo es la de impugnar un acto o un reglamento. Suponen la posibilidad de que el particular reaccione ante un acto administrativo o un reglamento con el que no está de acuerdo. En los recursos la Administración Pública actúa como arbitro y parte. Resulta imprescindible para acudir a la vía judicial, agotar antes con la vía administrativa que imponen los recursos administrativos. El plazo para recurrir será por lo general de un mes y la resolución del recurso corresponderá o bien al mismo órgano que dictó el acto o bien al superior jerárquico. La interposición del recurso no suspende la eficacia del acto impugnado, salvo en casos excepcionales.

La resolución del recurso deberá estimar en todo o en parte las pretensiones solicitadas o bien denegarlas.

♦ CLASES DE RECURSOS.

En primer lugar, en vía administrativa, se pueden interponer:

- Recurso de alzada.
- Recurso de reposición.
- Recurso de revisión.

En segundo lugar, en vía judicial, se pueden interponer:

- Recurso Contencioso-Administrativo.

◊ RECURSO DE ALZADA.

Se produce la apelación o el recurso ante el superior jerárquico que dictó administrativo que se pretende recurrir, excepcionalmente puede interponerse ante el mismo órgano. Los requisitos necesarios para ello son:

- Que sea un acto que no ponga fin a la vía administrativa.
- El plazo para interponerlo será de un mes si el acto es expreso y tres meses si es presunto.

◊ RECURSO DE REPOSICIÓN.

Su objeto son actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa y se interponen ante el mismo órgano que lo dictó.

◊ RECURSO DE REVISIÓN.

Tiene carácter extraordinario, ya que sólo procede en los casos establecidos en la ley. Se utiliza cuando se duda de la legalidad de un acto administrativo o bien por una circunstancia sobrevenida, etc.

Se aplica en cuatro casos:

- Error de hecho que resulte de los documentos del expediente.
- Aparición de documentos de valor esencial que manifiesten error en la resolución.
- Que en la resolución hayan influido documentos y testimonios falsos declarados así por sentencia judicial.
- Que la resolución se hubiera dictado con prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta y así halla sido declarado por sentencia judicial.

El recurso de revisión será resuelto por el órgano administrativo que dictó el acto recurrido y la resolución podrá ser objeto de impugnación ante la vía judicial (Contencioso–Administrativa).

◊ RECURSO CONTENCIOSO–ADMINISTRATIVO.

Se interpone ante los órganos judiciales una vez que el acto administrativo ha agotado la vía administrativa. El encargado de resolverlo será el juez de lo contencioso–administrativo y el plazo para interponerlo será de dos meses si es expreso y seis meses si es presunto.

TEMA 9:

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA–ADMINISTRATIVA.

CONCEPTO Y ORGANIZACIÓN.

Una vez finalizada la vía administrativa, si el administrado no está de acuerdo con la resolución dictada por la Administración Pública podrá acudir a la vía judicial interponiendo un recurso contencioso–administrativo. Se encuentra regulado por la Ley de la Jurisdicción de 1998.

Los órganos que componen esta jurisdicción son.

- Juzgados de lo Contencioso–Administrativo.
- Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia.
- Sala de lo Contencioso–Administrativo de la Audiencia Nacional.
- Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Supremo.

Los órganos judiciales de lo contencioso serán siempre competentes cuando una de las dos partes enfrentadas sea la Administración Pública. Además de acudir a la vía judicial por un acto de la Administración Pública que sea contrario a nuestro interés, también se puede acudir a la vía judicial cuando se denuncie la inactividad de la Administración Pública o bien actividades de la administración que sean constitutivas de vía de hecho.

REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LAS PARTES.

Cuando existe un conflicto planteado ante los órganos de lo contencioso–Administrativo, por lo general existe una parte demandante, que son los ciudadanos, y una parte demandada que suele ser la Administración Pública. Los primeros, los demandantes persiguen condenar a la Administración Pública. También puede ser demandante una Administración Pública que demanda a otra. Cuando son dos Administraciones Públicas las demandadas la ley aclarará a cual de ellas va a corresponder el papel de demandada.

La misma posición de parte demandada corresponderá a las personas o entidades cuyos derechos o intereses quedasen afectados por la pretensión del demandante.

Para personarse en un procedimiento resulta imprescindible estar legitimado en el mismo, podemos por tanto considerar que la actividad administrativa impugnada es:

- Disposiciones de carácter general dictados por la Administración Pública.
- Actos administrativos expresos y presuntos.
- Inactividad de la administración.
- Vía de hecho.

Tanto la parte demandada como la demandante deberán estar representadas por un abogado y por un

procurador.

La representación y defensa del estado corresponde siempre a la figura del Abogado del Estado.

EL PROCEDIMIENTO.

Para iniciar el procedimiento el demandante debe presentar el escrito al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, este escrito tiene por finalidad impugnar un acto de la Administración Pública, la propia inactividad, la vía de hecho o una exposición general. Para ello deberá presentar el expediente administrativo que h tenido lugar ante la propia Administración Pública.

El procedimiento se compone de dos fases:

- Se cita a los interesados.
- Donde se formaliza la demanda con conocimiento de todo el expediente.

El escrito presentado por el demandante debe acompañarse de todos los documentos que acrediten su representación y legitimación, así como una copia del acto que se recurre.

Cuando se impugne inactividad o vía de hecho, deberá mencionarse al órgano que lo ha cometido.

Los plazos son de carácter preclusivo, esto quiere decir, que transcurrido el plazo previsto, el acto se convierte en firme e inatacable y el recurso resulta inadmisibile.

De forma general, los plazos que se prevén en la ley son:

- Para impugnar un acto el plazo será de dos meses a partir de la notificación.
- Para recurrir el silencio administrativo el plazo será de seis meses a partir del día que prevea la ley.
- Para recurrir una vía de hecho el plazo será de 20 días desde que esta se inició.

Una vez celebrada la vista, el Tribunal debe dictar sentencia en un plazo de 10 días. En ella el Tribunal podrá estimar total o parcialmente el recurso o desestimarlos por carecer de justificación jurídica, por tanto el procedimiento puede finalizar.

- Por inadmisión del recurso.
- Por desestimación del demandante.
- Por transacción.
- Por allanamiento.

MEDIDAS CAUTELARES.

Tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de la resolución judicial.

Se puede interponer cualquier medida cautelar siempre que no causen un perjuicio grave a los intereses generales o a terceros, de esta manera se asegura anticipadamente el cumplimiento de la sentencia, aportando seguridad jurídica al procedimiento.

TEMA 10:

DERECHOS REALES RELACIONADOS CON LA CONSTRUCCIÓN URBANÍSTICA.

CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y CLASES.

Los derechos reales pertenecen a una categoría de derechos que atribuyen a su titular un poder directo e inmediato sobre el bien imponiendo al resto el deber de respetar.

♦ **CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO REAL.**

- Interviene un sujeto activo, individual y determinado; y un sujeto pasivo, colectivo e indeterminado.
- El bien debe ser corporal, específico y determinado.
- Implica un poder inmediato sobre ese bien.
- Es un derecho absoluto que puede hacerse efectivo.
- Se regula en la ley.
- Por lo general tiene una naturaleza perpetua.
- Deben inscribirse en el Registro de la Propiedad.

♦ **CLASES DE DERECHOS REALES.**

- Usufructo.
- Uso.
- Habitación.
- Hipoteca.
- Servidumbre.
- Propiedad.
- Posesión.

LA PROPIEDAD URBANA Y LA PROPIEDAD HORIZONTAL.

La propiedad es un derecho real, considerado el más amplio, sin limitaciones que las establece la ley, entre estas limitaciones nos encontramos las limitaciones de utilidad pública y las limitaciones de utilidad privada.

La propiedad urbana se refiere a la existencia de viviendas en altura de manera que entre los propietarios se lleguen a establecer relaciones jurídicas.

Existe la Ley de Propiedad Horizontal que regula de manera amplia este tipo de relaciones.

Si las viviendas además tienen la consideración jurídica de viviendas de protección oficial, se establecen además de las limitaciones anteriores otras que condicionan el uso y el disfrute de la misma.

La calificación provisional de vivienda de protección oficial (V.P.O) deberá ser solicitada por los promotores en las delegaciones del Ministerio de Fomento o al órgano autonómico que resulte competente, deberá adjuntarse el proyecto de edificación y el compromiso de cumplir con las exigencias establecidas para este tipo de viviendas.

Una vez finalizada la obra el promotor solicitará la calificación definitiva.

Limitaciones de las viviendas de protección oficial:

1) **LIMITACIONES GENERALES.**

- ♦ Las viviendas de protección oficial se destinarán a residencias habituales y permanentes debiendo ser ocupadas en un plazo de 3 meses como máximo, salvo justa causa.
- ♦ Nadie se reservará más de una vivienda a excepción de la cabeza de la familia numerosa.
- ♦ Los propietarios están obligados a mantenerla en buen estado de conservación e higiene.

- ♦ La superficie útil máxima será de 90 m2, de manera excepcional se admiten hasta de 120 m2.
- ♦ Deberá cumplir las normas técnicas y de calidad establecidas.
- ♦ Queda prohibido recibir cualquier sobreprecio o cantidad distinta de la que legalmente corresponderá pagar al comprador, esto dará lugar a una sanción económica que en ningún caso será inferior al doble de la diferencia entre el precio recibido y el legal.

2) LIMITACIONES POR USO.

- ♦ Para viviendas destinadas al arrendamiento está prohibido recibir una venta superior a la fijada legalmente. La cantidad se determinará por la propia Administración Pública.
- ♦ Se prohíbe el arrendamiento de vivienda de protección oficial con mobiliario o menaje de uso, así como el arrendamiento conjunto de vivienda y local de negocio.
- ♦ Quedan prohibido los subarrendos o las cesiones de uso.
- ♦ Las viviendas calificadas para ser arrendada, sólo podrán ser vendidas a sus arrendatarios con autorización expresa del organismo competente.

DERECHO REAL DE SERVIDUMBRE: SERV. LEGALES DE AGUA, PASO, MEDIANERÍA, LUCES Y VISTAS, DESAGÜE DE EDIFICIOS, DISTANCIAS Y OBRAS INTERMEDIAS.

La servidumbre es un derecho real que recae sobre un bien ajeno, pudiendo utilizar dicho bien y servirse de él.

En toda servidumbre se establece una relación jurídica ante el pedro demandante y el pedro sirviente. El pedro demandante es un inmueble a favor del cual se crea la servidumbre, y el pedro sirviente es el bien inmueble que está obligado a soportarle.

No sólo existen servidumbres sobre bienes inmuebles, sino que también se pueden constituir sobre personas, así nos encontramos las servidumbres personales positivas y las servidumbres personales negativas. Las primeras imponen al dueño del pedro demandante la obligación de hacer algo o dejar de hacer algo, las segundas prohíben al dueño del pedro sirviente hacer algo.

♦ **SERVIDUMBRE DE AGUAS.**

El art. 563 del Código Civil determina que estas servidumbres se regularán por una ley especial que regule la materia en cualquier caso se establece que las fincas inferiores están obligadas a recibir las aguas que de manera natural y sin obra del hombre descienden desde las fincas superiores, así como las piedras o tierras que arrastren en su curso.

Ninguno de los dos dueños podrá realizar obras que agraven esta servidumbre o que la modifiquen.

Las riveras de los ríos están sujetas en toda su extensión y márgenes en una zona de 3 metros a servidumbre de uso público en interés general de la navegación, flotación, pesca y salvamento.

Por lo que respecta a la servidumbre de saca de agua, sólo podrá imponerse por causa de utilidad pública y de manera excepcional a favor de alguna población previo pago de la indemnización.

♦ **SERVIDUMBRE DE PASO.**

El propietario de una finca situada entre otras ajenas y sin salida a camino público tiene derecho a exigir el paso por las fincas vecinas previo pago de la indemnización, en ésta se incluirá el valor del terreno y los perjuicios que se provocasen al propietario.

♦ **SERVIDUMBRE DE MEDIANERÍA.**

Son el conjunto de derechos y obligaciones que se derivan del disfrute en común de una pared o vallado por parte de dueños de fincas contiguas separadas por dichas divisiones.

Cada propietario podrá usar la medianera de manera proporcional al derecho que tenga, podrá edificar apoyando su obra en la pared o introducir vigas hasta la mitad del espesor, siempre que no impida el uso común de la misma.

♦ **SERVIDUMBRE DE LUCES Y VISTAS.**

La servidumbre de luces es el derecho de abrir huecos que deben reunir determinados requisitos para tomar luz de una finca ajena.

La servidumbre de vistas es el derecho de abrir huecos o ventanas para gozar de vistas a través de una finca ajena pudiendo impedir toda obra que la dificulte.

Los huecos para la servidumbre de luces se caracterizan por la altura a la que se construyen y por tener una vidriera fija que impida asomarse.

Los huecos para vistas tienen una vidriera móvil de manera que si se permite asomarse.

♦ **DISTANCIAS Y OBRAS INTERMEDIAS.**

Es un derecho real que impone a los propietarios determinadas prohibiciones en lo que se refiere a las distancias mínimas que deben ser respetadas en zonas militares, determinadas construcciones y plantaciones.

DERECHO REAL DE GARANTÍA: LA HIPOTECA INMOBILIARIA.

La hipoteca es un derecho real de realización del valor en garantía del cumplimiento de una obligación dineraria.

Las características de la hipoteca son:

- Es un derecho real.
- Es un derecho de realización del valor.
- Es una garantía para el cumplimiento de una obligación dineraria.
- Es indivisible.
- Resulta imprescindible escribirlo en el registro de la propiedad.
- Recae sobre bienes concretos.
- No implica desposesión.

TEMA 11:

DERECHOS DE OBLIGACIÓN. EL CONTROL DE OBRA.

CONCEPTO Y ELEMENTOS.

El contrato de obra se define como aquel contrato por el que una persona llamada empresario o contratista se obliga a ejercitar una obra en beneficio de otra persona llamada propietario o dueño de la obra, éste a su vez se obliga a pagar por ella un precio concreto.

En el contrato de obra de un edificio no sólo aparecen estos dos elementos personales, sino que aparecen otros como el arquitecto, arquitecto técnico, promotor, etc.

Los elementos reales del contrato son la obra y el precio, entendiéndose por obra el resultado del trabajo y por precio la prestación que se entrega a cambio, que por lo general va a ser dineraria.

El precio si fuera dinerario puede quedar fijado con una remuneración única y variable para toda la obra o bien un precio fijado por piezas o medida.

EFECTOS DEL CONTRATO.

♦ DERECHOS DEL EMPRESARIO O CONTRATISTA.

Tiene derecho a recibir el precio de la obra y a retenerla en prenda hasta que se les pague.

♦ OBLIGACIONES DEL EMPRESARIO O CONTRATISTA.

Ejecutar la obra, custodiarla y entregarla en el plazo y con las condiciones establecidas en el contrato. Si no se hubiera pactado plazo se considerará un plazo razonable, el plazo puede alterarse por acuerdo de las partes, si se modifica o amplía la obra deberá entenderse también ampliado el plazo.

♦ RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO.

Generalmente la pérdida del bien una vez entregada la obra exime de responsabilidad al empresario, salvo en el ámbito de la construcción, donde se prevé la responsabilidad por ruina del edificio.

En primer lugar, si sobreviniera la ruina por vicio de la construcción, responde el contratista de los daños y perjuicios que se hubieran provocado siempre que la ruina tuviera lugar en el plazo de 10 años contados desde que se realizó la construcción.

En segundo lugar, si se debe a vicio del suelo o de la dirección responde el arquitecto.

En tercer lugar, si la razón fuera por incumplimiento del contratista de las obligaciones del contrato responde él mismo durante 15 años.

♦ RUINA.

Es la destrucción o desmoronamiento total o parcial de la obra provocada por diversas causas entre las que se incluyen defectos en la construcción.

Podemos encontrar distintas clases de vicios jurídicos:

• VICIOS EN LA CONSTRUCCIÓN.

Se atribuye la responsabilidad al contratista, es decir, a la persona física o jurídica que por si misma o por personas de las que se halla servido ha llevado acabo la edificación. También responderá el contratista por los vicios originados por la mala calidad de los materiales o por la defectuosa mezcla o colocación.

A al hora de determinar las responsabilidades la figura del promotor también a de tenerse en cuenta pues es en definitiva el que promueve la construcción y obtiene beneficios con lo construido.

• VICIOS DEL SUELO O DE LA DIRECCIÓN.

Se atribuye esta responsabilidad al arquitecto en cuanto al autor del proyecto.

El Tribunal Supremo ha establecido la responsabilidad del Arquitecto Técnico cuando la ruina tenga su origen en la falta del cumplimiento fiel de las instrucciones comprendidas en el proyecto o bien en la infracción de normas que regulen sus competencias y facultades.

La responsabilidad del contratista y de los técnicos que intervienen en la construcción es personal e individualizada excepto cuando la ruina del edificio se provoque por un conglomerado de circunstancias o de causas, es decir, por la acción conjunta de faltas e infracciones, en este caso la responsabilidad será solidaria.

Los plazos de garantía para exigir la responsabilidad por vicios de la construcción son de 10 años, el mismo periodo se establece para vicios del suelo y de la construcción y 15 años si el contratista fuera responsable directo.

El contratista puede subcontratar parte de la obra y será responsable del trabajo ejecutado por el titular de la subcontrata, aunque posteriormente el contratista pueda exigir responsabilidad al subcontratista.

El dueño de la obra tiene obligación de pagar el precio que puede ser por ajuste alzado entre ambas partes con determinación de todos los aspectos de la obra, en este caso no se puede pedir un incremento de precio aunque se aumenten los materiales o los jornales, si podrá realizarse cuando se produzca algún cambio en el proyecto con autorización del propietario.

El contrato se extingue en primer lugar, por desestimiento del dueño de la obra porque crea que va a ser muy gravoso (muy caro), en segundo lugar, por muerte del empresario, en este caso el propietario debe abonar a los herederos del constructor la parte de la obra ejecutada y los materiales empleados, y en tercer y último lugar, imposibilidad de acabar la obra por el empresario en el caso de que la obra no pueda acabarse por causa ajena a su voluntad, en este caso tiene derecho a rescindir el contrato.

LA RESPONSABILIDAD DEL DIRECTOR DE LA OBRA.

♦ OBJETO Y AMPLIACIÓN DE LA LOE.

Esta ley tiene por objeto regular los aspectos esenciales del proceso de la edificación estableciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso, así como las garantías necesarias para el adecuado desarrollo del mismo, de esta manera se pretende asegurar la calidad mediante el cumplimiento de los requisitos básicos de los edificios y la protección de los intereses de los usuarios.

Esta ley contiene una excepción en su aplicación puesto que prevé que cuando uno de los agentes del proceso de edificación sea una Administración Pública o cualquier otro organismo sujeto a esa legislación se aplicará la Ley de contratos de las Administraciones Públicas.

Esta ley se aplica al proceso de edificación entendiendo por tal la acción y resultado de construir un edificio público o privado cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

- Administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente y cultural.
- Aeronáutico, industrial, agropecuario, telecomunicaciones, etc.
- Todas las demás edificaciones cuyos usos no se encuentren en los dos apartados anteriores.

Tendrán la consideración de edificación:

- Obras de edificación de nueva construcción, excepto las construcciones de escasa entidad constructiva.

- Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que altere la configuración arquitectónica de los edificios.
- Obras que intervengan en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección, ambiental o histórica que se encuentre regulada por ley.

Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente.

Los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que cumplan los siguientes requisitos:

- **RELATIVO A LA FUNCIONALIDAD.**

- ◆ Utilización de forma que las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones que se hubieran previsto en el edificio.
- ◆ Accesibilidad de forma que las personas con movilidad y comunicación reducida puedan circular de manera óptima por el edificio con respecto a la normativa específica.
- ◆ Acceso a los servicios de telecomunicación audiovisual en formación e información de acuerdo con la normativa específica.
- ◆ Facilitar el acceso a los servicios postales mediante la dotación de instalaciones apropiadas.

- ◆ **RELATIVO A LA SEGURIDAD.**

- ◇ Seguridad estructural de manera que no se produzca en el edificio o en parte de él daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, soportes, vigas, forjados, muros de carga o cualquier otro elemento estructural que comprometa la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.
- ◇ Seguridad en caso de incendio de forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y permita la actuación de equipos de extinción y rescate.
- ◇ Seguridad de utilización de forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

- ◇ **RELATIVO A LA HABITABILIDAD.**

- Higiene, salud, protección del medio ambiente de forma que se alcancen las condiciones óptimas de salubridad procurando que el medio ambiente no se deteriore mediante una adecuada gestión de toda clase de residuos.
- Protección contra ruido de forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas.
- Ahorro de energía y aislamiento térmico de forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio y de otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo donde se establecen las exigencias básicas de calidad de los edificios y sus instalaciones.

- **EL DIRECTOR DE OBRA.**

Es el agente que formando parte de la dirección facultativa dirige el desarrollo de la obra en lo que se refiere a los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos, medio ambientales de conformidad con el proyecto que lo definen.

La licencia de edificación y de autorizaciones administrativas y condiciones del contrato con la única finalidad de asegurar su adecuación al fin propuesto.

La ley prevé que podrán dirigir las obras de los proyectos parciales otros técnicos bajo la coordinación del director de obra. Son obligaciones del director de obra:

- Estar en posesión de la titulación académica.
- Verificar el replanteo y las adecuaciones de la cimentación y estructura proyectadas a las características geotécnicas del suelo.
- Resolver las contingencias que se produzcan en la obra e instruir en el libro de órdenes la asistencia, las instrucciones precisas para la correcta interpretación del proyecto.
- Elaborar a requerimiento del promotor o con su consentimiento eventuales modificaciones del proyecto que vengan exigidas por la marcha de la obra siempre que se adapten a la normativa vigente.
- Suscribir el acto de replanteo o de comienzo de obra y el certificado final de obra, así como elaborar las certificaciones parciales en caso de que esto fuera necesario.
- Elaborar y suscribir la documentación de la obra ejecutada para entregarla al promotor.

♦ OBLIGACIONES DEL DIRECTOR DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA.

Es el agente que formando parte de la dirección facultativa asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y controlar cuantitativa y cualitativamente la construcción y la calidad de lo edificado. Las obligaciones son:

- Estar en posesión de titulación académica.
- Verificar la recepción en la obra de los productos de la construcción ordenando la realización de pruebas si fuera necesario.
- Dirigir la ejecución material de la obra comprobando replanteo, materiales, la correcta ejecución y disposición de los electos constructivos y las instalaciones de acuerdo con el proyecto y con las instrucciones del director de obra.
- Incluir en el libro de órdenes y asistencia de las instrucciones precisas.
- Suscribir acta de replanteo y comienzo de obra y el certificado de final de obra, así como certificaciones parciales.
- Elaborar con los restantes agentes en la elaboración de la ejecución de la obra los resultados del control realizado.

El director de obra y el director de ejecución de obra que son los que suscriben el certificado final de obra serán los responsables de la veracidad y de la exactitud de dicho documento.

• PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN.

Las acciones para exigir las responsabilidades y daños materiales procedentes de dichos vicios o defectos prescribirán en el plazo de dos años desde que se produzcan dichos daños sin perjuicio de las responsabilidades.

La acción de repetición que pudieran corresponder a cualquiera de los agentes que intervienen en el proceso de edificación prescribirá en el plazo de dos años desde que se dicte la resolución judicial que condene al responsable e indemnizar los daños.

TEMA 12:

EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO.

OBJETO Y APLICACIÓN DE LA LEY 15/2001 DE 14 DE DICIEMBRE DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA.

La ley tiene por objeto la Ordenación Territorial y Urbanística de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional dentro de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La Actividad de Ordenación Territorial Urbanística es una función pública de organización, dirección y control en la utilización del suelo, así como su transformación mediante la urbanización y la edificación que corresponde a la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y a sus municipios. Regirán los principios previstos en los Art. 45, 46, y 47 de la Constitución Española.

La Ordenación Territorial y Urbanística implica el ejercicio de las siguientes potestades por parte de la Administración Pública:

- Determinación de la forma de gestión de la actividad.
- Proponer o aprobar los instrumentos de planeamiento.
- Ejecutar el planeamiento y realizar las tareas de dirección y control.
- Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo.
- Intervención en los mercados del suelo.
- Control de la edificación y de los usos del suelo.
- Protección de la legalidad y sanción de las infracciones.
- Cualquier obra que sea necesaria para cumplir los fines de la Ordenación Territorial y Urbanística.

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN AL TERRITORIO.

Son principios que promueven la cooperación y la colaboración entre Administraciones Públicas en esta materia en particular pretendiendo:

- Un desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio asegurando el óptimo aprovechamiento de suelo en cuanto a recurso natural.
- Protección del medio ambiente, especialmente de la dehesa, de las zonas de regadío y la agricultura.
- Promover la cooperación autonómica e interprovincial.

Entre los fines de la actuación pública para la regulación del uso o aprovechamiento del suelo deben incluirse:

- Defender los espacios, recursos y elementos naturales para impedir su alteración o degradación.
- Utilizar racionalmente los espacios de valor agrícola, ganadero, forestal u otros análogos cuyo interés económico y social así se justifique.

- Contribuir al uso y distribución de los recursos hidrológicos para ahorrar en su empleo y proteger su calidad.
- Asegurar la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales mineros protegiendo además el medio ambiente.
- Proteger el patrimonio histórico, cultural y artístico de Extremadura impidiendo su destrucción o deterioro e impulsando su recuperación y rehabilitación.
- Regular los usos del suelo, densidades, alturas y volúmenes, dotaciones públicas, actividades comerciales, etc., promoviendo el progreso económico en un entorno urbanístico óptimo.
- Orientar la actuación pública para que el derecho a una vivienda digna y adecuada sea efectivo.
- Armonizar los intereses públicos y privados que afecten de manera relevante al territorio.

Los fines de la actividad pública de carácter urbanístico son:

- Subordinar los usos del suelo y de la construcción al interés general.
- Utilizar el suelo dependiendo de su finalidad pública o privada respetando la calidad urbanística y la protección del medio ambiente.
- Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, así como su uso y su aprovechamiento.
- Evitar la especulación del suelo y de la vivienda.
- Impedir la desigual atribución de beneficios imponiendo la justa distribución de los mismos.
- Asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción territorial y urbanística y la ejecución de obras que impliquen mejoras para la propiedad privada.

La Ordenación Urbanística tiene por objeto dentro de la Ordenación Territorial lo siguiente:

- La organización racional del suelo mediante su clasificación así como la utilización de las edificaciones, construcciones e instalaciones que se incluyan en el procedimiento urbanístico.
- La fijación de las distintas formas de gestión de la ejecución urbanística que incluirá el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación.
- Constitución de patrimonio público de suelo para actuaciones urbanísticas.
- Calificación del suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.
- Protección y conservación del paisaje natural y rural y del patrimonio histórico, artístico y cultural de Extremadura.

FORMAS DE GESTIÓN.

La gestión de la Actividad Territorial y Urbanística se realizará en las formas previstas en la LOE. La gestión y ejecución de las actuaciones edificatorias podrán ser públicas o privadas. Las actividades urbanizadoras serán siempre públicas correspondiendo a la administración decidir su gestión directa o indirecta. En la gestión directa la administración asume la financiación y la realización de todas las obras; en la gestión indirecta la administración atribuye la condición de agente urbanizador a una persona privada que tenga

o no la condición de propietario por el procedimiento establecido en la ley.

Se realizarán mediante gestión directa:

- La aprobación sobre los instrumentos de planeamiento.
- Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de ordenación, control, intervención, protección de la legalidad, sanción y expropiación.

Las administraciones con competencia en materia y ordenación del territorio tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada en el desarrollo de esta actividad fomentando la intervención o participación de las empresas.

Los propietarios del suelo intervendrán en la Ordenación Territorial Urbanística en condiciones de igualdad y en las formas previstas en esta ley.

LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA.

En la gestión y en el desarrollo de la Gestión Territorial Urbanística la Administración Pública debe fomentar y asegurar la participación de los ciudadanos para la defensa de sus intereses y satisfacer los derechos de información.

En cualquier caso los ciudadanos tienen derecho a participar en el procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación mediante la fórmula de las alegaciones que se realizarán en el periodo de información pública pudiendo exigir el cumplimiento de la legalidad mediante el ejercicio de acciones públicas ante los órganos administrativos y judiciales.

Las administraciones competentes deberán asegurar:

- El libre acceso de los ciudadanos a los documentos que integran el planeamiento durante el periodo de información pública.
- El derecho de todo ciudadano a la información del régimen urbanístico aplicable a una finca.
- El uso de términos y expresiones que pueden ser entendidas sin dificultad.
- La audiencia a las asociaciones debidamente inscritas en el registro municipal de asociaciones,
- Garantizar la participación ciudadana en todos aquellos casos en los que así lo exija la ley.

LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO.

La ley clasifica el suelo en urbano que a su vez se clasifica en suelo consolidado y no consolidado; suelo urbanizable y suelo no urbanizable, este a su vez puede ser no urbanizable común o no urbanizable de especial protección.

El Plan General Municipal debe clasificar todo el suelo del término municipal de manera que una modificación de esta clasificación deberá ser objeto de una modificación del Plan General Municipal.

EL RÉGIMEN LEGAL Y URBANÍSTICO DE LAS DISTINTAS CLASES DE SUELO.

• SUELO URBANO.

Será considerado suelo urbano a los terrenos que formen parte de un núcleo de población existente ya urbanizado contando como mínimo con acceso rodado, abastecimiento de agua, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas residuales.

El suelo urbano consolidado se caracteriza por estar ya consolidada la edificación al menos en las dos tercera partes del espacio.

El suelo urbano no consolidado es aquel en el que siendo urbano contiene alguno de estos caracteres:

- Terrenos sometidos a operaciones de reforma o renovación urbana.
- Cuando su urbanización o nivel de dotaciones públicas no incluya todos los servicios necesarios o no tengan la proporción adecuada o no cumpla con los criterios de ordenación urbana.
- Cuando se les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al establecido en el Plan General Municipal

• SUELO URBANIZABLE.

Integran el suelo urbanizable los terrenos del Plan General Municipal que incluyan en esta categoría.

Son considerados terrenos aptos para ser transformados debiendo acreditarse la razón de esta clasificación y la justificación por la que se proceda al cambio de suelo urbanizable a suelo urbano.

La causa más general vinculará a los terrenos al destino final que se le quiera otorgar, para ello se exigirá la aprobación del pleno del ayuntamiento que en caso de conceder la solicitud presentada por los interesados declarará la viabilidad de la transformación con la determinación de la forma de gestión concreta que se fuera a aplicar.

• SUELO NO URBANIZABLE.

• SUELO NO URBANIZABLE COMÚN

Pertenecerán al suelo no urbanizable los terrenos del Plan General Municipal que incluyan en esta clase de suelo por:

- Tener la condición de bien de dominio público natural o estar sujeto a limitaciones o ser adumbres con la finalidad de proteger la integridad o el funcionamiento de cualquier bien de dominio público.
- Aquellos que por su valor ambiental, natural, paisajístico, cultural, científico, arqueológico, etc. merezcan este tipo de protección.
- Resultar inadecuados para su incorporación inmediata al proceso urbanizador, bien por sus características físicas, bien porque resulte innecesaria su inclusión para un desarrollo urbano adecuado.

♦ SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN.

Dentro de la categoría de suelo no urbanizable protegido el Plan General Municipal deberá distinguir entre:

- Suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística entre los que se incluirán:
 - Bienes de dominio público natural y sus zonas de protección en la variedad específica de protección ambiental.
 - Terrenos incluidos en parques y en reservas naturales incluidos en la variedad de protección ambiental.
 - Suelo no urbanizable de protección estructural de carácter hidrológico, agrícola, ganadero, forestal, etc.
 - Suelo no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamiento con la finalidad de proteger infraestructuras, equipamientos o instalaciones.

CONTENIDO URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.

♦ OBLIGACIONES DEL PROPIETARIO EN SUELO NO URBANIZABLE.

Entre las facultades del propietario del suelo no urbanizable se encuentra:

- La utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, etc. o cualquier otra o similar a la que el suelo esté destinado conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuadas estos actos en ningún caso podrán suponer la transformación del destino del suelo.

Entre las obligaciones se encuentran:

- Destinar el suelo al caso previsto.
- Conservar y mantener el suelo y la masa vegetal para evitar riesgos de erosión para la seguridad y la salud pública y perjuicios a terceros o interés general.
 - ♦ Se deberá realizar el uso de la tierra de manera que no se produzca contaminación en la misma, ni en el agua, ni en el aire, ni realizarse intromisión ilegítima en bienes de terceros.
 - ♦ En el caso de incendios o aprensión ambiental quedará prohibida la precalificación como suelo urbano o urbanizable o para cualquier otro uso incompatible con el forestal.
 - ♦ Realizar obras de defensa del suelo que permitan mantener el equilibrio ecológico e impedir la contaminación.
 - ♦ Respetar las limitaciones que se establezcan en la legislación administrativa, permitir la realización de trabajos que eviten la erosión.
 - ♦ Respetar las limitaciones establecidas con respecto al suelo, a las instalaciones, construcciones y edificaciones integradas

en el patrimonio histórico-artístico.

♦ **OBLIGACIONES DEL PROPIETARIO EN SUELO URBANIZABLE.**

- El propietario deberá solicitar una autorización para cualquier acto de transformación del suelo (antes de la licencia de obra).
- Realizar la edificación en las condiciones fijadas por la Ordenación Urbanística una vez que el suelo tenga la condición de solar.
- Realizar la edificación con el fin de que mantenga las condiciones mínimas requeridas para su ocupación.
- Ceder obligatoriamente y gratuitamente a las Administraciones Públicas los terrenos destinados a dotaciones públicas.
- Costear y en su caso ejecutar la urbanización incluyendo la conexión a redes generales de servicios y las dotaciones públicas.
- Proceder a una distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del planeamiento.

TEMA 13:

ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

INTRODUCCIÓN.

La ley 15/2001 estructura la Ordenación Territorial y Urbanística en un único sistema aunque dentro de la misma se diferencia claramente entre:

- La Ordenación Territorial.
- La Ordenación Urbanística.
- La ley lo regula en el título segundo.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

El art. 47 de la ley establece que dentro de la Ordenación Territorial existen tres instrumentos:

- Las Directrices de Ordenación Territorial (D.O.T).
- Los Planes Territoriales (P.T).
- Proyectos de interés Regional (P.I.R).

Las dos primeras son instrumentos de ordenación que necesitan un desarrollo posterior, los Proyectos de Interés Regional son instrumentos que habilitan a una actuación urbanística directa por parte de la Junta de Extremadura.

♦ **LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.**

Definen la estructura de la totalidad o de parte del territorio de Extremadura, sus determinaciones vinculan:

- A cualquier otro instrumento de Ordenación Territorial.
- A cualquier plan o programa que suponga la utilización de suelo que

se realice por la Administración Pública.

- Acciones que impliquen aprovechamiento del suelo promovido por iniciativa privada.

Las Directrices de ordenación Territorial tienen como finalidad la formulación de un conjunto de determinaciones que ordenen y regulen los procesos de ocupación del territorio, además delimitarán el marco territorial que permita la coordinación y la integración de las políticas sectoriales realizadas por la Administración Pública sirviendo además de garantía para un desarrollo adecuado de la acción urbanística en los municipios.

También prevén acciones conjuntas por parte de varias Administraciones Públicas mediante la celebración de convenios.

Las D.O.T pueden tener carácter general o parcial, tendrán carácter general cuando se limiten a un área geográfica determinada, entre las determinaciones que se incluyen en ellas destacan:

- Un diagnóstico del territorio valorando los problemas que pudiera tener la posible evolución.
- Deberán señalar los criterios generales que deberán cumplir las Administraciones públicas.
- Delimitar las características de la ciudad, sus conexiones, infraestructuras, etc.
- Definirán las acciones públicas en materia de fomento.
- Definirán los criterios territoriales básicos sobre la explotación del agua y de los demás recursos naturales, protección del patrimonio histórico-artístico.
- Definir las áreas que pudieran ser objeto de ordenación mediante el plan Territorial.
- Definir las normas de aplicación, incompatibilidades, prohibiciones, así como recomendaciones que deban cumplirse por parte de la Administración pública y de la iniciativa privada.
- Cualquier otra determinación que se considere necesaria para el mejor cumplimiento de las directrices de Ordenación Territorial.

La aprobación de las D.O.T corresponde a la Junta de Extremadura a propuesta del consejo competente.

◊ **LOS PLANES TERRITORIALES.**

Los Planes Territoriales se dictan en desarrollo de las D.O.T con objeto de definir total o parcialmente los elementos que estructuralmente son área geotécnica territorial. Su desarrollo a su vez podrá realizarse mediante los planes especiales. Son por tanto el siguiente escalón en la ordenación Territorial.

Su contenido es similar a los de las Directrices de Ordenación Territorial aunque referido a un espacio menor que permite un mayor desarrollo.

Los Planes Territoriales podrán incluir:

- Los objetivos de la ordenación.
- Criterios básicos para la localización de infraestructuras, equipamientos y servicios.
- Delimitación del área en la que se vaya a actuar con la finalidad de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
- Definir poscriterios a los que deba ajustarse la Ordenación Urbanística.
- Determinar las normas de aplicación, incompatibilidades y recomendaciones que deban respaldar tanto las Administraciones Públicas como la iniciativa privada.
- Cualquier otra determinación que se considere necesario incluir.

La aprobación corresponde a la Junta de Extremadura a propuesta del Consejero competente en la materia.

◇ **PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL.**

Son proyectos que ordenan y diseñan las obras a las obras que refieran pudiendo incluirse terrenos situados en uno o varios terrenos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo.

Su aprobación definitiva determinará la clasificación y calificación urbanística de los terrenos afectados, dependiendo del destino que se tuviera previsto. Están jerárquicamente subordinados a las D.O.T y a los P.T.

Entre sus objetos destacan:

- Infraestructuras de cualquier tipo incluyendo construcciones e instalaciones destinadas a las comunicaciones terrestres y aéreas, a las telecomunicaciones, obras hidrológicas, transformación, almacenamiento y distribución de gas, depuración de agua, residuos, etc.
- Obras, construcciones o instalaciones para la ejecución de políticas en materia de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, así como dotaciones destinadas al ocio, a la salud, al bienestar social, deporte, etc.
- Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios.
- Obras y servicios públicos acordados entre las Administraciones Públicas para elaborar proyectos de manera conjunta.

A la hora de presentar un Proyecto de interés Regional será necesario justificar su interés, fundamentar la utilidad pública o el interés social, determinar las obras a realizar y describir los terrenos incluyendo la topografía, geología, vegetación, etc. entre otros.

Determinar a la Administración Pública o a la persona promotora del proyecto.

Realizar una memoria con las características técnicas del terreno.

Fijar plazos de inicio y finalización de obra, estudio económico y financiero donde se determine la viabilidad económica, obligaciones del promotor y garantías entre otras.

Podrán elaborar los Proyectos de Interés Regional tanto las Administraciones Públicas como cualquier persona privada, física o jurídica.

De forma genérica se consideran exentos de solicitar licencia urbanística sin perjuicio de la obligación de consultar previamente al ayuntamiento o a los ayuntamientos afectados.

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

La ley prevé la creación de instrumentos de ordenación junto a los instrumentos complementarios que tendrán por finalidad descargar de contenido a los anteriores para que puedan centrarse en la función propia de un plan que es la ordenación de los diferentes usos del suelo.

La ley establece como principios generales los de mínimo contenido necesario y máxima simplicidad.

◇ LOS INSTRUMENTOS DEL PLANEAMIENTO.

- Plan General Municipal (P.G.M).
- Planes de Desarrollo (P.D):
 - ◆ Plan Parcial de Ordenación (P.P.O).
 - ◆ Plan Especial de Ordenación (P.E.O).
 - ◆ Estudio de Detalles (E.D).
- Instrumentos Complementarios (I.C):
 - ◆ Criterios de Ordenación Urbana (C.O.U).
 - ◆ Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación y de la Urbanización (O.M.E).

◇ PLAN GENERAL MUNICIPAL.

Su función es definir la Ordenación Urbanística en la totalidad del termino municipal distinguiendo entre la Ordenación Estructural y la Detallada, la primera afecta a intereses supramunicipales, a entes territoriales y clasifica la Ordenación Urbanística del Municipio.

Dentro de la Ordenación Estructural se incluyen a las grandes infraestructuras, dotaciones, clasificación del suelo, aprovechamientos y cualquier otro elemento que ayude a definir el esquema urbanístico de la ciudad.

La Ordenación Detallada se refiere a un ámbito urbano más pequeño, de menor rango lo que permite una regulación más minuciosa.

◇ **PLANES DE DESARROLLO.**

Con estos planes la ley pretende flexibilizar al Plan General Municipal, cuyas determinaciones pueden ser modificadas por el plan parcial y por el plan especial.

La ley atribuye al Plan Parcial la función de ordenar detalladamente sectores completos de suelo urbanizable, así como mejora y complementa la ordenación establecida en el Plan General Municipal, de forma que el Plan Parcial puede no sólo desarrollar o complementar el Plan General Municipal, sino también mejorarlo mediante su modificación. La aprobación del Plan Parcial corresponde los municipios.

La función del plan Especial de Ordenación es desarrollar al planeamiento municipal, puede aprobarse en su efecto o bien ordenar actuaciones previstas en él. La ley establece que el desarrollo mejora o complemento del Plan General Municipal podrán realizarse mediante planos especiales.

Entre sus finalidades nos encontramos:

- Crear o ampliar reservas de suelo rotacional.
- Definir o proteger infraestructuras.
- Adoptar medidas para la mejor conservación de inmuebles, conjuntos arquitectónicos o jardines de interés cultural.
- Vincular áreas a la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas algún tipo de protección pública.

A los E.D se les atribuye la función de Ordenación de Alineación y Rasantes, volúmenes de las manzanas o unidades equivalentes y en ningún caso modificar el destino urbanístico del suelo, tampoco incrementar el aprovechamiento urbanístico del suelo y en ningún caso tampoco podrán suprimir o reducir las dotaciones públicas.

ESTÁNDARES DE CALIDAD.

La ley considera el suelo como un recurso escaso y no renovable, por ello retomando lo establecido en la legislación de 1976 impone en el planeamiento estándares de calidad o requisitos mínimos que han de ser cumplidos de manera que debe procurarse la calidad de todo el suelo incorporado al proceso urbanístico ya sea urbano o urbanizable. También se ve como requisito esencial la reserva mínima para vivienda de protección pública de precio tasado del 25% del aprovechamiento de suelo, esta reserva se fija para todas y cada una de las unidades de actuación que tengan suelo residencial, para evitar que el estándar se cumpla acumulándolo a un solo sector lo que llevaría a una separación clara de la vivienda libre y la vivienda protegida, marginado a estas últimas.

Estos requisitos pueden adoptarse a los cambios sociales, por ello se habilita al consejero competente para que los modifique dependiendo

de las circunstancias de cada caso.

◇ LOS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS.

Los Criterios de Ordenación Urbana no tienen carácter vinculante, sino sólo orientativo, mediante su aprobación la conseja competente puede fijar criterios técnicos para la ordenación urbanística con el siguiente contenido.

- Señalar objetivos.
- Desarrollar los requisitos de calidad establecidos en los planes.
- Dar soluciones tipo a los problemas más frecuentes que se planten con respecto al planeamiento.
- Reglas sobre el diseño y ejecución de obras de urbanización.
- Regulación más detallada de las distintas zonas urbanísticas.

Las Ordenanzas Municipales son normas procedentes del régimen local, es decir, de los ayuntamientos, de los municipios, son normas que desarrollan el plan incluyendo caracteres estéticos o técnicos de las obras de urbanización y edificación, suponen una regulación, muy detallada de cómo ha de realizarse la edificación.

TEMA 14:

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN LA LEY.

La ejecución del planeamiento en la ley ha girado de forma tradicional sobre dos protagonistas que son: la administración por un lado y el propietario del terreno por otro. A la administración le corresponde el papel de ordenar el proceso y controlar la ejecución del mismo, a los propietarios del terreno le corresponde el proceso de edificación en cuanto a titulares del suelo. Sobre esta base las calles, los jardines y el resto de servicio se consideran una actividad subsidiaria y auxiliar para el edificio privado, considerándose como la carga del proceso el coste en definitiva frente al beneficio que supone la edificación.

El sistema urbanístico especial se basa en la atribución al titular de las plusvalías que genera el plan general a cambio de que el particular asume los costes de urbanización y ceda el suelo necesario. La ley otorga la misma importancia tanto a la figura del empresario como a la figura del urbanizador, se ha pasado de una regulación tradicional en la que sólo intervenían la administración y la propiedad, a una regulación más novedosa al incorporar a los anteriores el empresario público o privado.

La ley parte de dos principios esenciales; la potestad de urbanizar es una potestad pública de la administración, mientras que la potestad

de edificar es una potestad privada de los particulares, aunque sometido a limitaciones legales.

La actividad urbanística es una función pública aunque ello no significa que deba ser realizado materialmente por la administración, sino que los particulares en cuanto empresarios urbanizadores también podrán hacerlo en Régimen de Gestión Indirecta en lo que se denomina en la ley agrupación de interés urbanístico, en el caso de sistema de compensación.

La actividad edificatoria se reconoce en la ley como una actividad típicamente privada aunque sometida a limitaciones y a deberes urbanísticos, por ello se prevén sanciones ante incumplimientos por parte de los propietarios y se establecen procedimientos de ejecución sustitutoria en los cuales mediante un concurso público los empresarios podrán acceder a la edificación del solar o a la rehabilitación de forma que el propietario se ve desposeído como consecuencia de la infracción.

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN SUELO URBANIZABLE.

La ley prevé cuatro sistemas de ejecución urbanizadora, dos de iniciativa pública en la forma de gestión directa por parte de la administración, que son los sistemas de cooperación y expropiación y dos de iniciativa privada en la forma de gestión indirecta por la Administración Pública que son la compensación y concertación.

◇ SISTEMA DE COMPENSACIÓN.

En este sistema los propietarios que representen más del 50% de suelo de la unidad de actuación deberán aportar los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y realizar a su costa la urbanización en las condiciones aprobadas por el plan.

Los propietarios formarán la agrupación de interés urbanístico (AIU) asumiendo las obligaciones propias de un agente urbanizador.

◇ SISTEMA DE CONCERTACIÓN.

En el caso de que los propietarios no lleguen al 50% en el acuerdo, se podrá aplicar el sistema de concertación, en este sistema la persona que resulte seleccionada en el proceso concurrencial para la adjudicación de la actuación organizada sea o no propietario realizará estas funciones en calidad de agente urbanizador.

El instrumento jurídico urbanístico utilizado para urbanizar el suelo urbanizable se denomina alternativa técnica del programa de ejecución y está formado por el Plan Parcial y por un anteproyecto de urbanización. Es éste se harán constar las características básicas de las obras y servicios, también será necesaria la elaboración de un convenio urbanístico entre la administración y el urbanizador en el que se harán constar plazos, garantías, sanciones y una proposición

jurídico-económica que incluirá la totalidad de los gastos.

La Administración Pública será la encargada de decidir que sistema de gestión será el más conveniente en cada actuación urbanizadora. Los particulares podrán proponer alguno de estos a la administración aunque la decisión última la tomará la propia Administración Pública debiendo ser debidamente motivada la decisión.

Existen dos procedimientos para tramitar un programa de ejecución:

- ◆ El ordinario realizado ante el ayuntamiento.
- ◆ El simplificado ante una notaría del municipio.

◇ **PROCEDIMIENTO ORDINARIO.**

Cualquier particular propietario o no de los terrenos que son objeto de transformación formulará al municipio una consulta sobre la viabilidad jurídico-administrativa de la urbanización del suelo indicando los plazos, formas de gestión, etc., debiendo la administración en un plazo de dos meses de contestar en sentido positivo o negativo. En caso afirmativo se determinará un sistema de ejecución privada.

Si esta consulta fuera realizada por propietarios que superen el 50% de los terrenos de la actuación urbanizadora (agrupación de interés urbanístico) la administración determinará el sistema de compensación fijando un plazo de 2 meses para la presentación del programa de ejecución.

Si la consulta la realiza un particular no propietario o un propietario minoritario o la propia administración de oficio, se determinará el sistema de concertación abriéndose un plazo de 2 meses en el que quedará convocado un concurso público para que cualquier interesado pueda concurrir y obtener la condición de agente urbanizador. El ayuntamiento al convocar el concurso deberá establecer las bases orientativas de la actuación urbanizadora.

En el sistema de compensación los propietarios en cuanto a agrupación de interés urbanístico presentarán en el plazo de 2 meses la alternativa técnica, el convenio urbanístico y la proposición jurídico-económica que corresponda, transcurridos 30 días para alegaciones la administración procederá si lo estima oportuno a la aprobación del programa con las modificaciones que considere necesarias.

En el sistema de concertación cualquier interesado podrá presentar en el plazo de 2 meses la alternativa técnica, la proposición jurídico-económica y una garantía provisional del 3% de las obras de urbanización. La administración adjudicará o desestimará de forma motivada la condición de agente urbanizador, en la elección por parte de la administración Pública se tendrán en cuenta plazos más breves, obras de urbanización más convenientes, compromisos más rigurosos, beneficio empresarial más proporcionado, etc.

Si durante el concurso público convocado para seleccionar al agente urbanizador los propietarios de suelo consiguen ponerse de acuerdo podrán presentar una alternativa propia pero estarán sujetos a requisitos más exigentes puesto que dispondrán de preferencia en la adjudicación, así será necesario un acuerdo del 100% de los propietarios del suelo y un compromiso de ejecución inferior a 3 años. Si los propietarios lo incumpliesen la adjudicación podrá recaer en un tercero no propietario.

La Administración podrá rechazar motivadamente cualquier propuesta de cualquiera de los dos sistemas de ejecución privada al considerar que ninguna de ellas se adecua al interés general, en este caso la administración podrá optar por varias vías:

- ◆ No programar el terreno.
- ◆ Convocar un nuevo concurso público.
- ◆ Gestionarlo de manera directa mediante la cooperación o expropiación.

El interés general justifica el hecho de que la Administración Pública debe intervenir en los modos de ejecutar el planeamiento manifestando que la intervención de los particulares aunque es de gran importancia para el proceso urbanizador no resulta suficiente.

Estas razones de interés general justificarán por tanto una intervención directa de la Administración Pública en el proceso urbanizador mediante los sistemas de cooperación y expropiación. En este caso la administración deberá asumir los compromisos económicos y técnicos, así como plazos, condiciones y garantías de una ejecución pública, por lo que se refiere al sistema de cooperación existe una colaboración entre los propietarios de suelo y la Administración Pública, deberá presentarse toda la documentación así como los compromisos que adquiriera la Administración Pública con los particulares, estos durante el periodo de formación pública podrán proponer un cambio de sistema hacia el de compensación o concertación si consideran que el sector privado puede realizarlo de manera más eficiente.

Con respecto al sistema de expropiación la ley no modifica sustancialmente lo establecido por el procedimiento tradicional.

EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN SUELO URBANO.

Será suelo urbano aquel que el planeamiento general clasifique como tal, es suelo susceptible de ser edificado junto con las obras de urbanización. También se considera suelo urbano aquel suelo que necesita infraestructuras públicas.

En primer lugar se debe clasificar el suelo rotacional en proporción suficiente para satisfacer las necesidades y posibilitar la convivencia y la evolución social. Con el sistema de aprovechamiento medio se determina la cuota de aprovechamiento de cada parcela para compensar las dotaciones públicas que ese aprovechamiento haya

generado.

Con respecto a la cesión del 10% puede realizarse:

- Mediante cesión del ayuntamiento de cada parcela edificable y urbanizada.
- Mediante compensación monetaria sustitutiva de la anterior.

También debe ceder el 25% de lo construido para viviendas de protección pública.

El incumplimiento de la normativa establecida para edificar autorizará a la Administración Pública a expropiar el solar o a realizar una ejecución sustitutoria que consistirá en la convocatoria de un concurso público para determinar a quién corresponde continuar con dicha ejecución.

EJECUCIÓN DE SISTEMAS GENERALES.

La ejecución de estos sistemas corresponde en principio a la administración Pública de manera que no podría considerarse una carga urbanística imputable a los propietarios. Sin embargo en los programas de ejecución si se considera un coste de urbanización financiable con cargo al aprovechamiento de los propietarios, es decir, los programas de ejecución tiene como uno de los objetivos básicos conectar e integrar adecuadamente la urbanización con las redes de infraestructuras, servicios públicos, etc.

TEMA 15:

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DIRECTA EN EL MERCADO DEL SUELO: PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.

INTRODUCCIÓN.

La ley establece límites a la intervención de la gestión privada en el suelo urbanizable, por ello se establece la reserva obligada en el Plan General de un 25% del total de las viviendas con destino a protección oficial en todos los suelos susceptibles de ser urbanizados.

Son disposiciones que se dirigen a proteger el interés general par impedir la especulación. Según la ley la intervención pública más eficaz en la regulación del mercado de suelo viene constituida por un importante patrimonio público de terrenos que será urbanizados para ser puestos en el mercado con destino a viviendas protegidas o a cualquier otro interés social, de esta manera estima la ley se conseguirá un mayor control público en el proceso de creación de ciudad evitando las segregaciones del espacio y los procesos especulativos.

Por ello es necesario construir, mantener y gestionar los patrimonios

público, aspecto que la ley regula pormenorizadamente tanto en el ámbito municipal como en el autonómico.

Los patrimonios públicos del suelo son:

- Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.
- Facilitar la ejecución del planeamiento por lo que respecta a la ordenación del territorio.
- Conseguir una intervención pública en el mercado del suelo de entidad suficiente para influir eficazmente en la formación de los precios.
- Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas en régimen de protección pública tanto en venta como en alquiler.

BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO.

Integran los patrimonios públicos del suelo los bienes patrimoniales que la administración decide incorporar al mismo. Las cesiones de carácter obligatorio que se realizan durante el proceso urbanizador o bien el importe económico sustitutivo.

Los derechos de aprovechamiento urbanístico terrenos y construcciones adquiridas por la administración. También formarán parte del patrimonio los terrenos obtenidos mediante expropiación y como consecuencia del derecho de tanteo y retracto.

Los terrenos de la Administración Pública estarán sometidos a los criterios de utilidad pública o intereses sociales y se destinarán a la construcción de viviendas de protección pública o a cualquier otro uso de interés social, tanto en venta como en alquiler.

Los recursos destinados además de la promoción inmobiliaria pueden destinarse a la conservación, mejora, ampliación, urbanización y gestión en general del patrimonio público del suelo.

Los bienes podrán enajenarse mediante concurso público.

LA CESIÓN DEL DERECHO DE SUPERFICIE Y EL EJERCICIO DE TANTEO Y RETRACTO.

Son instituciones poco aplicadas en la historia del urbanismo, sin embargo la ley les dedica especial atención, en el caso del derecho de superficie se reconoce el derecho de edificar en terreno ajeno estableciéndose la obligación en el caso de patrimonio público de suelo de que transcurridos 75 años como máximo, el propietario del suelo adquirirá lo edificado y la propiedad del suelo.

En el ámbito urbanístico el derecho de superficie permite la promoción de vivienda protegida manteniendo la titularidad pública del suelo.

Los derechos de tanteo y retracto podrán ser usados por la Administración pública en el caso de enajenación de viviendas de protección pública, edificación catalogada y bienes de interés cultural.

Además de las Licencias de Obras ya analizadas en el art. 180 la ley regula las licencias de usos y actividades, estas se aplicarán en los siguientes casos:

- Utilización y ocupación de edificios e instalaciones en general.
- Tala de masas arbóreas o vegetación arbustiva.
- Demás actos o actividades que así se señalen por los planes de ordenación territorial.

El procedimiento se iniciará a instancias del interesado y en esta solicitud deberá incluir sin perjuicio del resto de documentos legalmente exigibles:

- La licencia de obra y edificación e instalación.
- La documentación necesaria en caso de tratarse de una actividad clasificada o someterla a evaluación de impacto ambiental.

La regulación de este procedimiento también se remiten a las Ordenanzas Municipales, aunque la ley prevé que la Junta de Extremadura puede establecer un procedimiento supletorio.

El visado colegial no será determinante a la hora de conceder una licencia de obra, quedará condicionada a la abstención de la misma la contratación de los servicios de energía eléctrica, agua, gas y telefonía.

La ley también prevé la posibilidad de otorgar licencias de edificación condicionadas o parciales, de esta forma se pretende evitar que la Administración Pública se vea obligada a desestimar la autorización de un acto edificatorio cuando una parte de la obra proyectada pueda ser conforme a la ordenación urbanística.

Dentro de las denominadas licencias, se incluyen las Cédulas de habitabilidad, construyen una medida de protección de la legalidad urbanística, de tal forma que para ocupar o alquilar una vivienda, edificio residencial o local de trabajo, se impone la obligación de obtener con carácter previo este documento, constituyen un permiso administrativo de ocupación otorgado por la administración previa visita de la inspección de servicios técnicos a la obra, con esto se pretende asegurar que en la ejecución total de la obra han intervenido los técnicos competentes que asumen la responsabilidad que les corresponde en el resultado final de la obra.

A través de la Cédula de habitabilidad se acredita la existencia de la licencia municipal de obra, evitando con ello que se considere oficialmente habitable una vivienda construida sin licencia municipal de obra, siendo por tanto clandestina o ilegal.

La Cédula de habitabilidad es un control administrativo que garantiza la aptitud de una vivienda para ser dirigida a la morada humana. Su obtención es imprescindible para que una edificación pueda destinarse a vivienda, por ello las compañías suministradoras no conceden o suspenden sus suministros si la vivienda no dispone de la Cédula. No debe confundirse con la licencia municipal de 1ª ocupación ya que ésta se otorga por los ayuntamientos mientras que la Cédula de habitabilidad se otorga por la comunidad autónoma.

Los requisitos básicos de la edificación relativos a la habitabilidad son los siguientes:

- Higiene, salud y protección del medio ambiente, debiendo alcanzarse las condiciones de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente garantizando una adecuada canalización de los residuos.
- Protección contra el ruido de forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas.
- Ahorro de energía y aislamiento térmico persiguiendo un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.
- Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos que permitan un uso satisfactorio del edificio.

Los propietarios de las edificaciones o viviendas que dan obligaos a solicitar la correspondiente Cédula de habitabilidad mediante una instancia dirigida a la consejería competente, generalmente se resolverá por la dirección general competente en materia de vivienda o urbanismo, el plazo es de 20 días, transcurrido el cuál sin resolución expresa se considerará otorgada por silencio administrativo positivo (o estimatorio).

Los actos de renovación, revocación o suspensión de la Cédula deberán ser motivados pudiendo interponerse un recurso de alzada ante la consejería.

Dentro de las Cédulas de habitabilidad se puede diferenciar entre primera ocupación y segunda o posteriores.

◊ **1ª OCUPACIÓN.**

Se requiere que a la terminación de las obras los promotores o propietarios presenten ante la consejería competente en materia de urbanismo los siguientes documentos:

- Cuestionario estadístico de la edificación y de las viviendas terminadas que se comprenden en el mismo.
- Certificado final de obra suscrito por arquitecto técnico o aparejador y arquitecto y visado por los respectivos colegios profesionales.
- La licencia municipal de 1ª utilización o en su defecto licencia municipal de obra.

◊ **2ª OCUPACIÓN.**

Para segundas o posteriores ocupaciones se exige la visita de los inspectores territoriales de los servicios competentes.

En el caso de la multipropiedad, también denominada propiedad por turnos, para la construcción del régimen de aprovechamientos por turnos de bienes inmuebles, se exige la obtención de las licencias necesarias par ejercer la actividad turística de apertura, la de ocupación, de la zonas comunes y servicios accesorios y finalmente la Cédula de habitabilidad.

EXCEPCIONES A LA CÉDULA DE HABITABILIDAD.

Están exentas de solicitar Cédulas de habitabilidad las 1ª ocupaciones de viviendas de protección pública y las 2ª o posteriores ocupaciones de viviendas de propiedad de las fuerzas y seguridad del estado.

La ley sustituye en ciertos casos la solicitud de licencia urbanística por un trámite de consulta al ayuntamiento afectado, ello se prevé para obras de titularidad pública. Por ejemplo: obras de la comunidad autónoma o de la diputación provincial, obras incluidas en proyectos de interés general.

CONTROLES ADMINISTRATIVOS.

La ley del suelo prevé le existencia de controles administrativos para supervisar la legalidad urbanística de las obras, con este fin crea los servicios de inspección imponiendo a los municipios de más de 10.000 habitantes la obligación de crear una unidad administrativa destinada a la función inspectora.

Los funcionarios de la comunidad autónoma de Extremadura destinados en este servicio adquirirán la condición de inspectores territoriales, estos se consideran agentes de la autoridad, tienen independencia y están facultados para solicitar y examinar toda clase de documentos relativos al planeamiento y su evolución.

Deberá comprobar la adecuación de los actos de edificación y uso del suelo y transmitir a los órganos competentes la información que obtenga.

Sus funciones son:

- Velar por el cumplimiento de fines y objetivos de la ley.
- Vigilar e investigar actos, operaciones, etc., que sean contrarios a la ley.
- Determinar anomalías en la utilización de los instrumentos de ordenación territorial.
- Informar y proponer la adopción de medidas cautelares y sancionadoras.
- Instruir expedientes sancionadores.
- Colaborar con los tribunales de justicia y las administraciones competentes.

- Desempeñar cualquier otra función asesora, inspectora o de control que se le encomiende.

Para el cumplimiento tiene los siguientes poderes:

- Investigación y acceso a registros administrativos para el ejercicio de sus funciones.
- Elaborar las actas de inspección.
- Recurrir a la fuerza pública cuando fuera necesario.

La ley diferencia en el art. 192 dos tipos de actuaciones:

- Carácter clandestino: existen cuando se realicen actividades urbanísticas sin contar con los actos legitimadores previstos en la ley.
- Carácter ilegal: son obras de edificaciones o construcciones que aún contando con actos legitimadores sean contrarios a la ordenación territorial urbanística.

En ambos casos los servicios municipales pueden ordenar la suspensión de la obra y obligar al interesado a que legalice la situación en caso de que esta no se solicite o no proceda se podrá ordenar la demolición de la edificación. Para evitar llegar a esta situación la ley autoriza a la administración pública a adoptar medidas cautelares con carácter previo.

Entre estas medidas destacan:

- El precinto del inmueble, maquinaria, materiales, etc.
- Suspensión del suministro de agua, gas, electricidad, etc.

Por tanto si la actuación es ilegal:

- Se procede de forma inmediata a la apertura de un procedimiento sancionador.
- Determinadas actuaciones urbanísticas son ilegalizables por naturaleza (actuaciones en suelo no urbanizable de especial protección).
- Procedimiento de legalización se complica si la obra está legitimada con una licencia, el interesado puede alegar su conformidad en el derecho. En este caso será necesario un informe de la consejería competente.

Como medida de seguridad la ley contempla un plazo de 4 años desde la terminación de las obras para ordenar su demolición, transcurrido el cuál se considera que queda convalidada.

INFRACCIONES TERRITORIALES, URBANÍSTICAS Y SUS SANCIONES.

La ley regula las infracciones y sanciones territoriales y urbanísticas estableciendo por un lado un régimen general de infracción y uno específico.

Dentro del régimen general las infracciones se clasifican en:

- ♦ Muy graves: utilización de suelo no urbanizable de especial protección. Destrucción de bienes catalogados o declarados de interés cultural o la comisión de varias infracciones graves por la misma persona.
- ♦ Graves: incumplir normas sobre parcelación o sobre altura, volumen o superficie. Realización de obras mayores no comparadas en licencias, movimientos de tierra o extracción del subsuelo no amparadas por licencia, obstrucción de la labor inspectora, etc.
- ♦ Leves: consideradas actividades realizadas sin contar con el proyecto de urbanización, licencia, etc.

Las cuantías:

- ♦ Leves: de 601 € a 6.010 €.
- ♦ Graves: de 6.011 € a 150.353 €.
- ♦ Muy graves: de 150.354 € a el 150% del valor de los trabajos realizados más el coste de la reposición al estado primitivo u original.

El régimen específico lo establece la ley incluye lo que se denomina infracción cualificadas por tratarse de obras o actos particularmente sensibles o por afectar a bienes protegidos.

El régimen específico es más gravoso que el general, cuando una conducta está prevista en varios regímenes se aplicará siempre el específico.

Entre las sanciones previstas en la ley nos encontramos:

- ♦ La multa.
- ♦ La inhabilitación para ser adjudicatario de actuaciones edificatorias o rehabilitadoras o desarrollar actividades con relevancia urbanístico.
- ♦ Dar publicidad a la infracción y cumplir con las medidas de legalización.
- ♦ Decomiso del beneficio.
- ♦ Expropiación de terrenos, edificaciones o construcciones resultantes de la infracción.

GARANTÍA PENAL.

La reputación de los delitos de urbanismo en el código penal se considera deficiente a pesar de que contiene un título completo dirigido a los delitos contra la ordenación del territorio y protección del patrimonio histórico, castigo a los promotores, constructores y técnicos directores que realicen una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes o lugares que tengan reconocido un valor paisajístico, ecológico, etc.

También castiga a la autoridad o funcionario público que as sabiendas de su injusticia informe favorablemente proyectos de edificación o concesión de licencias contrarias a las normas

urbanísticas.

La ley del suelo prevé infracciones específicas en materia de gestión, parcelación, edificación y medio ambiente. La responsabilidad podrá agravarse si para cometer una infracción se utiliza un cargo público, violencia o coacción, se falsifican documentos, se aprovecha de una grave necesidad pública, se desatienden las órdenes del técnico director o no suspender las obras tras la inspección.