

URBANISMO

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

El supuesto trata, esencialmente, sobre los problemas que se plantean con una licencia de obra solicitada para cerrar una finca que tiene la consideración de suelo no urbanizable de protección. Se producen problemas en la instrucción del procedimiento tales como que, ante una falta de subsanación de la solicitud, el Ayuntamiento tiene por desistido al solicitante o la omisión de un informe solicitado. La licencia, finalmente, es concedida, pero, ante la tardanza en iniciar las obras, se declara la caducidad de aquella. Como no se notificó esta resolución el interesado inició las obras produciéndose, entonces, una inspección urbanística por parte de un funcionario que estaba inhabilitado para todo cargo o empleo público por condena penal firme, procediendo a levantar acta de la presunta ilegalidad urbanística y suspendiendo, de inmediato, la continuación de las obras. Ante esta actuación se presenta el oportuno recurso. Finalmente, el caso plantea un procedimiento de deslinde de dicha finca con otra de propiedad municipal y la posible interposición de un recurso administrativo contra un acuerdo provisional de aprobación del Plan General de Urbanismo.

Palabras claves: licencia urbanística, recursos administrativos, silencio administrativo, caducidad de la licencia, inspección urbanística y procedimiento sancionador.

Fecha de entrada: 03-04-2013 / Fecha de aceptación: 03-04-2013

TOWN PLANNING

ABSTRACT

The case deals with the problems that arise with a building license for enclosure of an estate considered protected from urban development. Problems occur in the instruction of the procedure such as not correcting the faulty request resulting in the withdrawal by the City Council of the application or by the omission of a requested report. The license is finally granted but, given the delay in starting the works, the license expires. As this resolution was not notified to the applicant, the latter begins the building works and receives an inspection on behalf of the city council by an official who was ineligible to any office or public employment due to a criminal sentence. This official proceeds drafts a statement of the supposedly illegal works and suspends them. Finally the case raises a process of demarcation of the property from a municipal property and the possible filing of an administrative appeal against a provisional approval of the General Urban Development Plan.

Keywords: planning permission, administrative resources, administrative silence, expiration of license, inspection and sanction.

ENUNCIADO

Cuatro hermanos han solicitado por escrito información al Ayuntamiento de Madrid sobre la clasificación del suelo de una finca de su propiedad en el vigente Plan General de Urbanismo (PGU). A los cincuenta días, desde el siguiente a la fecha en el registro de entrada de la solicitud de información, reciben contestación en el sentido de que la misma está clasificada como suelo no urbanizable de protección.

Uno de los hermanos presenta escrito en el registro municipal el día 2 de mayo, solicitando licencia urbanística para el cerramiento de la finca mediante la colocación de un muro con cimentación alrededor de toda ella, toda vez que es imprescindible para la explotación ganadera que pretende llevar a cabo, autorizada por la legislación sectorial aplicable y no prohibida por el planeamiento territorial o urbanístico.

Enterados de esta solicitud los tres hermanos restantes, dirigen escrito al Ayuntamiento solicitando el archivo de aquella, al estar en desacuerdo con la actividad que desea llevar a cabo el solicitante.

El Ayuntamiento, al examinar la documentación aportada con la solicitud de licencia, observa que es incompleta por lo que requiere el día 2 de mayo al solicitante para que la subsane. Al no hacerlo así, el órgano competente resuelve el día 12 de igual mes y año, teniéndole por desistido de la solicitud.

Contra esta resolución presenta recurso de reposición ante el alcalde que es estimado.

Continuando, pues, la instrucción del procedimiento, se solicita informe al área o departamento de Medio Ambiente. Sin embargo, transcurrido el plazo dado para dicho informe, el citado organismo no lo ha emitido.

Finalmente, se dicta resolución por el concejal delegado correspondiente concediendo la licencia solicitada. La misma se notifica el día 5 de junio en el domicilio del solicitante, haciéndose cargo de ella un hijo de aquel de 15 años, al no encontrarse nadie más en el domicilio.

En la licencia otorgada no se establece plazo alguno para el inicio de las obras, por lo que, transcurrido un año desde la resolución que la concedió, se declara la caducidad en la misma, previa audiencia del interesado.

Sin embargo, aquella resolución no se notificó, por lo que se inician las obras de cerramiento.

Cierto día, un funcionario de la Gerencia de Urbanismo, condenado con carácter firme a la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de empleo o cargo público por dos años por un delito de cohecho, lo que había sido comunicado al ayuntamiento para su cumplimiento y así lo acordó aquel, se persona en el lugar de las obras y levanta acta acreditando que las mismas se están realizando contraviniendo las condiciones de la licencia. Por ello, advierte al dueño de las obras y al constructor de tal circunstancia y de que podrían estar incurriendo en una infracción urbanística de carácter muy grave. Por otra parte, el inspector se niega a recoger en el acta las manifestaciones que hicieron los dos advertidos. Por esta circunstancia y por la referida advertencia, presentaron recurso contra el acta levantada.

Además, el funcionario ordenó la suspensión inmediata de las obras.

Enterado el concejal delegado del contenido del escrito o acta levantada por aquel funcionario donde se hizo constar que las obras no respetaban las condiciones de la licencia, acuerda la incoación del oportuno expediente sancionador, sin acordar ninguna medida cautelar. Enterado el consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ordena la suspensión inmediata de las obras.

Notificados los interesados del acuerdo de incoación, lo recurren alegando que carecía de validez alguna toda vez que el funcionario no podía actuar y que, por tanto, con fundamento en él, no se podía iniciar procedimiento alguno.

Por su parte, la medida cautelar de suspensión acordada por el consejero también es recurrida.

Finalmente, el procedimiento finaliza imponiendo una sanción económica de 700.000 euros por una infracción grave. La resolución sancionadora se notifica el día 20 de mayo. Contra la misma interpuso, el día 4 de junio, recurso contencioso-administrativo, que fue resuelto y notificado el día 5 de abril del año siguiente, sin que se interpusiera ningún recurso más.

A los cuatro años de la notificación de la resolución, sin que si hubiere hecho efectiva la sanción, el interesado solicita por escrito que se declare la prescripción de la misma.

Por otro lado, resulta que la finca en cuestión linda, por su parte norte, con otra finca perteneciente al ayuntamiento. Entendiendo este, tras la oportuna investigación previa al respecto, que aquella invadía en medio metro el lindero de esta, pone en marcha el procedimiento administrativo oportuno para solventar la cuestión planteada.

Notificado el propietario del acuerdo de iniciación del procedimiento, presenta, de inmediato, interdicto de retener la posesión o juicio de tutela posesoria ante el Juzgado de Primera Instancia competente. Para probar su alegación aporta, posteriormente, certificado de inscripción de la finca a su nombre en el Registro de la Propiedad, expedido por este, donde se acredita que la extensión de su finca es la correcta. Esta certificación fue aportada, para que se uniera al procedimiento, cinco días antes de iniciarse la operación de apeo.

Dictada resolución administrativa y notificada al interesado, interponer recurso contencioso-administrativo contra la misma al encontrarse en desacuerdo con el deslinde aprobado que consideraba que ese medio metro discutido pertenecía a la finca del ayuntamiento.

Por otra parte, y, finalmente, se ha aprobado provisionalmente el nuevo plan de urbanismo. Varios vecinos afectados por el mismo han recurrido en vía administrativa tal acuerdo. Con posterioridad, con ocasión de la aprobación definitiva, esos mismos vecinos han planteado recursos de reposición contra el acuerdo de aprobación.

Cuestiones planteadas:

1. ¿Se informó en plazo sobre la información urbanística solicitada? De no ser así, ¿qué consecuencias jurídicas podrían derivarse?
2. Antes de la concesión de licencia, ¿se precisaría algún trámite previo?
3. ¿Cómo debe obrar el ayuntamiento ante la solicitud de los otros hermanos pidiendo que se archive el escrito presentado?
4. ¿Es ajustado a derecho la resolución del ayuntamiento que el día 12 de marzo le tiene por desistido de su solicitud?
5. Comente el recurso de reposición interpuesto contra esa resolución del alcalde.
6. ¿Qué hubiera ocurrido con la solicitud de la licencia si, transcurrido el plazo para resolver, no se hubiere notificado resolución alguna, el interesado inicia la obra y, posteriormente, se modifica el planeamiento y aquella resulta disconforme con este?
7. ¿Qué consecuencias tendrá que el departamento de Medio Ambiente no haya emitido el informe solicitado?
8. Comente la resolución dictada, así como la notificación de la misma.
9. ¿Obró con arreglo a derecho el ayuntamiento al declarar la caducidad de la licencia?
10. Comente la actuación del funcionario que levantó acta y advirtió a los interesados de que podían estar cometiendo una infracción muy grave, así como del recurso planteado contra aquella actuación.
11. ¿Cómo se resolverá el recurso contra el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador?
12. ¿Cómo se resolverá el recurso contra el acuerdo del consejero que suspendió las obras?
13. Comente la legalidad o no de la multa de 700.000 euros impuesta por infracción grave.
14. ¿Se había producido la prescripción de la sanción?

15. Comente todo lo concerniente al procedimiento administrativo puesto en marcha para resolver el problema de los linderos.
16. ¿Qué hubiera pasado si el procedimiento no se resuelve en plazo?
17. ¿Cómo se resolverá el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de aprobación provisional de la norma urbanística? ¿Y respecto al interpuesto contra el acuerdo de la aprobación definitiva?

SOLUCIÓN

1. No se informó en plazo a la información urbanística solicitada. El artículo 12.2 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de Madrid, de 23 de diciembre de 2004 (OMTLU), establece un plazo general de quince días, más otros quince si hay que requerir información de otros servicios municipales, para facilitar la información. En el presente caso, se informó a los cincuenta días desde que la solicitud tuvo entrada en el registro municipal sin deducirse causa justificativa para ello.

Sin embargo, en principio, carece de consecuencia jurídica respecto al solicitante, salvo que acredite algún tipo de perjuicio por este retraso –cosa improbable– por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, en cuyo caso mediante el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podría resarcirse del daño causado.

A tenor del artículo 63 del referido texto legal, los defectos de término o plazo, en principio, son irregularidades no invalidantes. Otra cosa es la presunta responsabilidad disciplinaria en que ha incurrido la persona que ha incumplido su deber de informar en el plazo establecido en la norma sin causa justificada.

2. Sobre sí, antes de pronunciarse sobre la licencia de obras, era preciso algún trámite previo, la respuesta es afirmativa.

Al amparo del artículo 147 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), y del artículo 90 de la ordenanza anteriormente citada, al tratarse de suelo no urbanizable de protección donde se pretende llevar a cabo la obra, necesitaría la calificación urbanística.

La misma correspondería al consejero competente en materia de ordenación urbanística, al tratarse, según el artículo 148.2 de la LSCM, de un supuesto previsto en el artículo 29.1 del citado texto legal (suelo no urbanizable de protección, previsto en la legislación sectorial). En el resto de los casos, el órgano competente para realizar dicho trámite sería la Comisión de Urbanismo de Madrid.

El procedimiento está previsto en el artículo 148.2 de la LSCM:

- Se iniciará a solicitud del interesado en el municipio correspondiente.
- El municipio informará en el plazo máximo de un mes. Si transcurre ese plazo puede reproducir directamente la solicitud a la Consejería.
- Se solicitan los informes preceptivos.
- Se somete a información pública por plazo de un mes.
- Se resuelve y notifica en el plazo de seis meses, y si no hay trámite de información pública, en el plazo de tres meses, a contar desde la entrada del expediente o de la solicitud reiterándola en el registro de la Consejería. Si en dicho plazo no se resolviera, el silencio se entenderá en sentido negativo.

3. En relación a cómo debe obrar el ayuntamiento ante el escrito de un hermano del solicitante de la licencia que se muestra disconforme con lo que aquel pretende realizar en la finca, y pide que el órgano municipal competente declare el archivo de aquella solicitud, la respuesta es negativa.

Las licencias se entienden concedidas sin perjuicio de la propiedad y el derecho de terceros [artículos 152 d) de la LSCM y 19.2 de la ordenanza].

Lo único que debe examinar es la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico y documentación exigible, así como la habilitación legal, mediante el visado del colegio profesional, del autor o autores del proyecto y si lo proyectado es acorde con la ordenación urbanística.

Por lo tanto, la concesión de la licencia no impide que el que se encuentre disconforme por razones basadas en causas ajenas a las administrativas o urbanísticas se dirija a la jurisdicción ordinaria solicitando lo que estime pertinente.

Finalmente señalar que, al amparo del artículo 151.1 k) de la LSCM, para el cerramiento de la finca en cuestión, que es lo pretendido en este caso, era preceptivo obtener la licencia municipal.

4. En cuanto al ajuste a derecho de la actuación municipal que el día 12 de marzo le tiene desistido de su solicitud porque no subsanó un defecto en aquella, previo requerimiento del órgano municipal, debemos señalar que no fue ajustada al derecho.

Le requirió para que subsanara el día 2 de mayo, y el artículo 42.1 de la ordenanza establece un plazo de diez días para llevar a cabo la referida subsanación, luego el día 12 del mismo mes no se había cumplido el plazo porque el mismo se cuenta a partir del día siguiente y se entiende siempre que son días hábiles.

El órgano competente para otorgar la licencia será la Junta de Gobierno, a tenor de lo establecido en el artículo 17 k) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

5. El recurso de reposición interpuesto ante el alcalde contra la resolución que le tiene por desistido no está correctamente planteado, porque, como hemos afirmado anteriormente, el órgano competente era la Junta de Gobierno. Ahora bien, aplicando el principio *in dubio pro actione*, consagrado en el artículo 110.2 de la Ley 30/1992, lo procedente sería que el alcalde, que, por otra parte, forma parte de la Junta de Gobierno, lo traslade a esta para su tramitación y resolución.

6. En relación con qué hubiera ocurrido si la solicitud de licencia hubiera tenido entrada en el registro del órgano competente el día 7 de enero y, transcurrido el plazo para resolver, no se hubiere notificado resolución alguna y el interesado inicia la obra y, con posterioridad, se modifica el planeamiento y ya resulta disconforme con este, debemos analizar los siguientes supuestos:

- Parece que, en principio, habría que aplicar el procedimiento simplificado del artículo 51 de la OMTLU, que se refiere a las actuaciones que no precisen proyecto técnico para ser definidas, por tener limitada incidencia en el entorno urbanístico, en el de seguridad, o en su previsible repercusión medioambiental. En este caso, el plazo para resolver y notificar la solicitud de licencia sería de un mes.
- Si las obras exigían proyecto técnico, se aplicaría el procedimiento ordinario abreviado del artículo 54 de la OMTLU, en cuyo caso el plazo para notificar y resolver es de dos meses.
- Si las obras hubieran finalizado, y fueron conforme al planeamiento en vigor en el momento de presentar la solicitud, se debía haber resuelto con arreglo a dicho procedimiento, luego si existió silencio administrativo, este fue positivo y la resolución tardía posterior que pueda dictar el ayuntamiento solo podría ser confirmatoria de aquel silencio.
- Si las obras no hubieran finalizado y fueran conforme al planeamiento cuando se debió resolver, se aplicará el artículo 159 de la LSCM, debiéndose, en primer lugar, declarar la disconformidad de las mismas con el nuevo planeamiento y suspenderse por plazo máximo de dos meses las obras y, en segundo lugar, revocarse la licencia total o parcialmente con fijación de indemnización de daños y perjuicios.
- Finalmente, si la licencia fuera disconforme con el planeamiento vigente cuando se debió resolver, entonces el silencio sería desestimatorio o negativo, por lo que no procedería obra alguna, debiéndose ordenar la demolición de las ya realizadas.

7. En relación con qué consecuencias tendría que el departamento de Medio Ambiente no emitiera el informe solicitado, el artículo 152 de la LSCM, en su apartado b), dispone que cuando en el procedimiento de concesión de licencia sea necesario solicitar informes de distintos departamentos del ayuntamiento o de otros organismos públicos, estos se solicitarán simultáneamente en un acto y por una sola vez. Su emisión está sujeta a los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992.

Por su parte, el artículo 43 de la OMTLU, en su apartado primero, señala que cuando en la instrucción del procedimiento sea preceptivo informe de órgano distinto a aquel que tiene la

competencia para resolver, deberá ser evacuado en el plazo de diez días; de no emitirse en plazo podrán seguirse las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe, y se considerará evacuado favorablemente excepto que se trate de informes preceptivos y vinculantes para la resolución del procedimiento, cuando la ley así lo establezca.

8. En referencia a la resolución dictada y a la notificación efectuada, si se siguió el procedimiento simplificado, el plazo para resolver y notificar era de un mes (art. 51 de la OMTLU), luego ya se había producido el silencio administrativo positivo, siempre que las obras no fueran disconformes al planeamiento urbanístico. Por lo tanto, la resolución administrativa tardía solo podía ser confirmatoria del silencio administrativo positivo (art. 43 de la Ley 30/1992).

Respecto a que se hiciera cargo de la notificación un hijo del interesado menor de edad, no parece ajustado a derecho, pues el artículo 30 de la Ley 30/1992 señala que tendrán capacidad de obrar en el ámbito administrativo, en primer lugar, los que la tengan con arreglo a las normas del derecho civil y, en segundo lugar, cuando el ordenamiento jurídico administrativo lo permita, sin necesidad de asistencia de persona alguna. De ningún precepto se deduce que a un menor de edad el ordenamiento jurídico administrativo le reconozca capacidad de obrar específica para este acto de comunicación.

Por otra parte, la competencia para resolver sobre la licencia es de la Junta de Gobierno, conforme al artículo 17.1 K de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de la Ciudad de Madrid. Ahora bien, el artículo 17.2 permite la delegación de esta competencia en los concejales y en órganos directivos.

9. En cuanto a si obró con arreglo a derecho el ayuntamiento al declarar la caducidad de la licencia, la respuesta es negativa.

El artículo 158 de la LSCM señala que, de no establecerse plazo alguno en la licencia para iniciar y finalizar las obras, se entenderá otorgada bajo la condición legal de la observancia de los plazos de un año para iniciar las obras y tres para su terminación. Ahora bien, puede prorrogarse el plazo, por una sola vez, previa solicitud expresa formulada antes de la conclusión de los plazos previstos para el inicio y la finalización de las obras.

La actuación irregular de la Administración, en este caso, consistió en computar el plazo del año para el inicio de las obras desde el día en que dictó la resolución estimatoria de la licencia y no desde la notificación de dicha resolución, que era el plazo que debía tener en cuenta.

Finalmente, por otra parte, no se notificó la resolución de caducidad, luego, en realidad fue como si la resolución no existiera, por lo que podía iniciar las obras en cualquier momento.

10. En relación con la actuación del inspector, la advertencia que les hace de que pudieran estar cometiendo una infracción muy grave y el recurso interpuesto contra el acta, señalamos lo siguiente:

A la inspección urbanística se refieren los artículos 190 a 192 de la LSCM. El artículo 191.1 reconoce que la Comunidad de Madrid y los municipios tienen plena competencia en materia de

inspección urbanística, y en el artículo 191.3 se señala que todos los ayuntamientos deberán contar al menos con una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio de funciones inspectoras. Si no tienen capacidad para contar con una propia, deberán asegurar el desarrollo de la función inspectora mediante cualquier fórmula de cooperación con la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (este no es el caso de Madrid).

Ahora bien, el funcionario había sido condenado a la pena de inhabilitación absoluta para todo cargo o empleo público, de manera que no podía actuar como tal, por lo tanto, su actuación y el acta levantada carecen de validez alguna, como tal, con independencia de que ha incurrido en presuntos delitos de quebrantamiento de condena y usurpación de funciones, entre otros, que deberían provocar la actuación de los competentes órganos de la jurisdicción penal. Desde el punto de vista administrativo, su actuación no debe ser tenida en cuenta.

Respecto a la advertencia de que podían estar cometiendo una infracción muy grave, es cierto que el artículo 204.2 a) de la LSCM califica con muy grave las tipificadas como graves [esta la es, en virtud del artículo 204.3 a), «realizar obras contraviniendo las condiciones otorgadas»] cuando afecten a terrenos clasificados como suelo no urbanizable de protección. Ahora bien, el citado artículo y apartado señala que «salvo que se trate de obras menores no precisadas legalmente de proyecto técnico alguno y con escasa repercusión en el ambiente rural, urbano o natural».

En relación con que dicho funcionario acordara la suspensión inmediata de las obras, no es ajustado a derecho, en primer lugar, porque, como ya hemos dicho, estaba desprovisto de dicho carácter de funcionario en activo y, en segundo lugar, porque se trata de un órgano manifiestamente incompetente a tenor de lo establecido en el artículo 193.1 de la LSCM, que hace competente para ello, con carácter general, al alcalde. En el Ayuntamiento de Madrid lo es la Junta de Gobierno, pudiendo delegar esta competencia en el concejal delegado. Por otra parte, según lo establecido en dicho precepto, la suspensión se comunicará de inmediato a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Respecto al recurso interpuesto contra el acta no será admitido porque, con independencia de que el funcionario no podía actuar como inspector, se trata de un acto de trámite no cualificado de mera constancia y, por lo tanto, no recurrible. Por otra parte, el motivo alegado en el recurso —que no se recogieron las manifestaciones realizadas por el dueño de la obra y el constructor— carece de la entidad suficiente para servir de motivación a un recurso porque, en principio, no causa indefensión alguna.

Finalmente, el ayuntamiento deberá comunicar al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente la actuación del funcionario en cuestión para la puesta en marcha de los correspondientes procedimientos penales.

11. En cuanto al recurso contra el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador fundado en la invalidez de todas las actuaciones llevadas a cabo por el funcionario debemos señalar que, en primer lugar, el recurso no será admitido, porque se trata de un acto de trámite no cualificado, por lo tanto, se tomará como alegaciones. En segundo lugar, es cierto que el acta no tiene validez como tal, por las razones que ya hemos apuntado, pero sí es cierto que es un medio a

través del cual la Administración ha tenido conocimiento de una presunta actuación urbanística ilegal, no pudiendo permanecer inerte ante ello, por lo que puede considerar dicho escrito como una denuncia y dar lugar a los oportunos procedimientos sancionadores y al restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada. También es cierto que ese escrito, al no valer como acta, carece de la presunción de certeza que le otorga el artículo 192.4 de la LSCM.

12. En cuanto al recurso contra la suspensión de las obras acordada por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, será admitido porque aunque se trata de un acto de trámite es cualificado, en el sentido de que puede originar indefensión con perjuicios irreparables o de difícil reparación (art. 107.1 de la Ley 30/1992).

Por otra parte, el artículo 111 de la Ley 30/1992 permite la suspensión del acto recurrido si puede causar perjuicios irreparables o de difícil reparación o cuando el recurso se base en los motivos de nulidad de los actos administrativos recogidos en el artículo 62.1 del citado texto legal.

Ahora bien, la actuación de la Consejería no fue ajustada a derecho porque se trataba de un órgano manifiestamente incompetente, en principio. Lo que debió hacer es dirigirse a la Junta de Gobierno o al concejal delegado competente requiriendo la adopción de la medida y si en el plazo de diez días desde la recepción del requerimiento el ayuntamiento no adoptaba la medida, entonces, el consejero podría haberla llevado a cabo.

13. Respecto a la multa impuesta por importe de 700.000 euros por infracción grave, con independencia de que la infracción pudiera ser leve, por su escasa repercusión, el máximo para las infracciones graves es, según el artículo 207 b) de la LSCM, de 600.000 euros, siendo competente, en el Ayuntamiento de Madrid, la Junta de Gobierno hasta la cuantía de 1.500.000 euros.

14. Con relación a si se había producido la prescripción de la sanción, la respuesta es negativa. Según el artículo 237.2 de la LSCM, el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a correr desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución sancionadora.

En este caso, la resolución de 20 de mayo fue recurrida en vía contencioso-administrativa, resolviéndose el recurso el día 5 de abril del año siguiente. Luego, los cuatro años de plazo se contarían no desde que se notificó la resolución administrativa, sino desde que adquirió firmeza.

15. En relación con todo lo concerniente al procedimiento administrativo puesto en marcha para resolver el problema de los linderos, destacamos lo siguiente:

- Es una prerrogativa del ayuntamiento la potestad de investigación y deslinde de sus bienes [art. 44 a) y b) del Rgto. de Bienes de las Entidades Locales aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio].
- El deslinde consiste en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas para delimitar la finca y declarar provisionalmente la posesión sobre la misma (art. 57).

- El juicio de tutela posesoria interpuesto no será admitido ya que el artículo 66 del Reglamento de Bienes no permite acción alguna hasta que se lleve a cabo el deslinde.
- En cuanto a la certificación del Registro de la Propiedad aportada por el interesado, debió presentarla veinte días antes de iniciarse las operaciones de apeo (art. 62.1). En este caso, se presentó cinco días antes y aunque el artículo citado señala, en su apartado segundo, que no se admitirá documento ni alegación alguna después de ese plazo de veinte días al menos, entendemos que un documento tan importante para resolver el problema como el que plantean estos casos, respecto a la extensión de la finca, no puede dejar de admitirse, por una cuestión formal de plazo, siendo esencial para resolver el fondo de la cuestión, porque es cierto que no vincula a la Administración, pero dadas las funciones que cumple el Registro de la Propiedad en cuanto a la publicidad registral y a la seguridad jurídica, no parece admisible hacer caso omiso de las certificaciones que el mismo emite, si no hay otras pruebas esenciales que lo contradigan y se motive suficientemente.
- Finalmente, en cuanto al recurso interpuesto contra la resolución aprobatoria del deslinde, debemos señalar que, al fundarse en desacuerdo con el fondo de la cuestión, y no en infracción del procedimiento o de normas del derecho administrativo, no cabe recurso contencioso-administrativo, sino que, como lo planteado es una cuestión que afecta al derecho de propiedad, será la jurisdicción ordinaria la que deba resolver la cuestión, debiendo no admitirse el recurso interpuesto por falta de jurisdicción. Debiendo el órgano jurisdiccional dictar auto en tal sentido (art. 5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

16. En relación con qué hubiera pasado si el procedimiento de deslinde no se hubiere resuelto en plazo, el Reglamento de Bienes nada dice respecto a la duración del procedimiento por lo que se puede aplicar supletoriamente la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que señala que el procedimiento se inicia de oficio [art. 52 a)], por iniciativa propia o a petición de los interesados, y el plazo máximo para resolver y notificar es de dieciocho meses, pasado el cual se producirá el archivo y la caducidad de las actuaciones.

17. Con respecto al recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de aprobación provisional del PGU, se resolverá no admitiéndose, pues se trata de un acto de trámite no cualificado (art. 107 de la Ley 30/1992) que no admite recurso. Tan solo en el caso de que dicho acuerdo de aprobación provisional hubiera sido desestimatorio de la aprobación se admitiría recurso, ya que entonces se trataría de un acto de trámite cualificado puesto que impide la continuación del procedimiento.

Destacar, por otra parte, que esos vecinos tienen legitimación a tenor del artículo 19 de la Ley 29/1998, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que en materia de urbanismo rige la acción pública o popular que permite la defensa de la legalidad en abstracto sin requerirse ser titular de un derecho o interés legítimo concreto.

En relación con el recurso de reposición interpuesto contra la aprobación de la norma urbanística, debemos afirmar que los instrumentos de planeamiento, como disposiciones administrativas que son, no son recurribles en vía administrativa. Se trata de reglamentos o disposiciones generales no recurribles en vía administrativa como indica el artículo 107.3 de la Ley 30/1992. Precepto, además, que tiene la condición de básico por lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a y 18.^a de la Constitución Española, que atribuye competencia al Estado para fijar «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas», aspectos estos que están implicados cuando se ordena una vía de recursos administrativos contra ciertas disposiciones de carácter general (planes de urbanismo).

El artículo 50 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, dispone que «los actos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y los de ordenación y ejecución urbanística, sin perjuicio de los recursos administrativos que puedan proceder, podrá ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los términos prevenidos por su legislación reguladora».

Una lectura reflexiva de este precepto nos lleva a la conclusión mantenida en las líneas anteriores: los instrumentos de planeamiento urbanístico son disposiciones reglamentarias, no susceptibles de recurso en vía administrativa, siendo susceptibles tan solo de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa; ello, sin perjuicio de los recursos administrativos que pueden proceder contra el acuerdo de aprobación de dichos instrumentos cuando la impugnación se concrete en aspectos del propio acuerdo adoptado y del procedimiento seguido al efecto.

Sin embargo, ni las ordenanzas municipales, que tienen también valor reglamentario, ni ninguna otra disposición de carácter general admiten recurso administrativo contra las mismas, sea cual sea el motivo o fundamento del recurso, por lo que si, además, tenemos en cuenta que las disposiciones generales tienen unos límites materiales y formales que deben respetar (por ejemplo, respetar las normas del procedimiento legalmente establecido o aprobarse por un órgano competente) y que si no se respetan, tan solo cabe recurso contencioso-administrativo, llegamos a la conclusión de que, de acuerdo con el artículo 107.3 de la Ley 30/1992, contra las disposiciones generales (y un PGU lo es) no cabe recurso administrativo y solo cabe recurso contencioso-administrativo.

En este sentido se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo el 30 de septiembre de 2009, entre otras.

Por otra parte, cuando el Tribunal Supremo ha abordado la cuestión de la revisión de oficio de las disposiciones generales o reglamentarias (entre otras, las SSTs de 12 de julio de 2006 y 29 de abril de 2009), tan solo ha admitido que se haga por la vía del artículo 102.2 de la Ley 30/1992 (revisión de oficio de disposiciones generales), no permitiendo la solicitud de interesado en este procedimiento, que solo podrá iniciarse de oficio, y ello, con independencia de la infracción cometida por la disposición general.

Por lo tanto, y, en conclusión, contra la aprobación definitiva del PGU, solo cabe recurso contencioso-administrativo, independientemente de la infracción que se pueda alegar en el procedimiento de elaboración o en el contenido del mismo. Luego, el recurso de los vecinos no deberá ser admitido.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Constitución Española, art. 149.1.3.^a y 18.^a.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 30, 63, 82, 83, 107, 110 y 139.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 5 y 19.
- Ley 33/2003 (LPAP), art. 52.
- RDLeg. 2/2008 (TR Ley de Suelo), art. 50.
- Real Decreto 1372/1986 (Rgto. de Bienes de las Entidades Locales), arts. 44 y 57.
- Ordenanza Municipal de tramitación de licencias urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid de 23 de enero de 2004, arts. 12, 42, 43, 51 y 90.
- Ley Madrid 9/2001 (de Suelo), arts. 147, 148, 151, 152, 158, 159, 190, 191, 192, 204, 207 y 237.
- Ley Madrid 22/2006 (Capitalidad y Régimen Especial de la ciudad de Madrid), art. 17.
- SSTS, Sala 3.^a, de 12 de julio de 2006, 19 de diciembre de 2007 y 29 de abril de 2009.