



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



*Grado en: Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2018/2019
Convocatoria: Julio*

EI RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA

The re-establishment of the urban planning legality and the altered physical reality

Realizado por el alumno: D. Vahe Haroyan

Tutorizado por el Profesor: D. Francisco Lorenzo Hernández González

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

The purpose of the present work is to expose in a systematic way the answer given by the urban planning law to the pathological phenomenon of its infringements. The repeated failure to comply with the urban planning legislation has been a widespread bad praxis, which has led to a complex framework of state and regional provisions. In their tireless effort, the mechanisms of protection against illegal actions are established with an ever greater perfection, either because they lack the enabling title or because, once granted, they do not comply with the law. The result of this has been the new Law 4/2017 of the Canary Islands, which, due its desire to simplify, rationalize and update the applicable legal regime, has introduced some improvements worth analyzing. This work consists in studying the different protection mechanisms, analyzing first the adoption of the provisional measures, passing then by the possibility of legalization of the irregular actions and, finally, the definitive measures of re-establishment to be adopted.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El propósito del presente trabajo es exponer de una manera sistemática la respuesta dada por el derecho urbanístico al fenómeno patológico de su quebrantamiento. El incumplimiento reiterado de la legislación urbanística ha sido una mala *praxis* generalizada, que ha provocado un entramado complejo de disposiciones estatales y autonómicas. En su denodado esfuerzo, cada vez se establecen con mayor perfección los mecanismos de protección frente a las actuaciones ilegales, ya sea porque carecen del título habilitante o bien porque, una vez otorgado, no se ajusta al derecho. Fruto de ello ha sido la nueva Ley 4/2017 de Canarias, que por su afán de simplificar, racionalizar y actualizar el régimen jurídico aplicable, ha introducido algunas innovaciones dignas de analizar. El estudio de este trabajo conlleva a diseccionar los distintos mecanismos de protección, analizando en primer lugar la adopción de las medidas provisionales, pasando luego por la posibilidad de legalización de las actuaciones irregulares y, por último, las medidas concretas de



Universidad
de La Laguna

Facultad de Derecho



restauración.

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: DELIMITACIÓN DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.....	2
1. Delimitación objetiva de la protección de la legalidad urbanística: la infracción como presupuesto habilitante de protección.....	2-4
2. Marco normativo.....	4-7
2.1 El reparto de competencias en materia de disciplina urbanística.....	4-6
2.2 La normativa aplicable en Canarias	6
2.3 Principales novedades de la Ley 4/2017.....	6-7
CAPÍTULO II: COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.....	8
1. Las administraciones competentes en Canarias ¿Exclusividad de la administración en la apreciación de la norma urbanística?.....	8-10
2. La nueva regulación del procedimiento:	10 -13
2.1 El paso del requerimiento de legalización a la orden condicionada e incondicionada de restablecimiento.....	10-12
2.2 Separación entre el procedimiento de restablecimiento y el régimen sancionador...	12-13
3. Los mecanismos de reacción frente a las actuaciones ilegales.....	14-15
4. El carácter inexcusable para su ejercicio.....	15-16
CAPÍTULO III: MEDIDAS PROVISIONALES.....	17
1. Naturaleza de las medidas provisionales: especial referencia a la suspensión.....	17-21
2. Medidas provisionales en actuaciones sin título habilitante o sin ajustarse a ellos	
2.1 En actuaciones en curso de ejecución carentes de título habilitante.....	21-23
2.2 En actuaciones en curso de ejecución sin ajustarse a las determinaciones del título..	23-24
2.3 Actuaciones en curso de ejecución sujetas a comunicación previa, no iniciadas o en curso de ejecución.....	24-25
2.4 En actuaciones constructivas o transformadoras del terreno ya ejecutadas y en usos ya establecidos.....	25-26
3. Actuaciones con título habilitante ilegal:	
3.1 La suspensión de los efectos de la licencia.....	26-27.
3.2 La revisión de oficio y la declaración de lesividad.....	27-29
CAPÍTULO IV: LAS MEDIDAS DEFINITIVAS DE RESTABLECIMIENTO.....	30
1. Medidas de restauración de la realidad física alterada.....	30-32
2. Medidas complementarias de las anteriores.....	32-34
3. El plazo habilitante de las potestades administrativas de reacción	
3.1 Naturaleza del plazo; caducidad o prescripción.....	34-36
3.2 Plazo para incoar el procedimiento de restablecimiento.....	36-39
3.3 Plazo para la resolución del procedimiento.....	39-40
4. El carácter real de las medidas.....	41-42

CAPÍTULO V: LA EJECUTIVIDAD DE LAS ÓRDENES DE RESTABLECIMIENTO.....43

1. La ejecutividad de las órdenes de restablecimiento.....43-44
2. Ejecutividad de las órdenes de restablecimiento condicionadas a la no legalización de las actuaciones.....44
3. La suspensión de la ejecución.....45
 - 3.1 La posibilidad de suspensión de la ejecución en vía judicial.....45-47
 - 3.2 La posibilidad de suspensión de la ejecución en vía administrativa.....48-50
 - 3.3 La posibilidad de suspensión de la ejecución por legalización sobrevenida.....50-52
4. El incumplimiento del particular de las órdenes de ejecución: la ejecución subsidiaria y la repercusión de gastos e indemnizaciones.....52-54
5. Plazo para la ejecución de las órdenes de restablecimiento: especial referencia a la Disposiciones Transitorias 16ª y 24ª de la Ley 4/2017 así como a la Disposición Adicional 4ª del Reglamento.....54-57

CONCLUSIONES.....58-59

BIBLIOGRAFÍA.....60-61

JURISPRUDENCIA.....62-63

INTRODUCCIÓN

Como decía el famoso jurista Ulpiano *“El derecho consiste en tres reglas o principios básicos: vivir honestamente, no dañar a los demás y dar a cada uno lo suyo. Es el arte de lo bueno y de lo equitativo”*. Traspasado al derecho urbanístico, podríamos decir algo parecido como vivir en armonía con la gente en la *“urbe”*, respetar el medio ambiente y dar a cada uno el terreno que necesite. Sin embargo, el territorio y la ciudad, como realidades susceptibles de análisis jurídico, están inmersos en una vorágine de situaciones ilegales, presupuesto por la cual se justifica el nacimiento de la disciplina urbanística, como el conjunto de técnicas de policía dirigidas al cumplimiento efectivo y al restablecimiento de la legalidad vulnerada.

Correlato de lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto establecer los distintos mecanismos de reacción a los que ha dado respuesta el derecho administrativo, como consecuencia de las continuas injerencias y actuaciones urbanísticas realizadas sin los títulos habilitantes correspondientes o basados en actos administrativos ilegales. Así, los mecanismos de protección que contempla nuestro ordenamiento jurídico frente a la indisciplina urbanística, son la protección de la legalidad urbanística – que es la parte de nuestro estudio– y por otro, el régimen sancionador. Los presupuestos de hecho por los que interviene la administración para el restablecimiento de la legalidad son básicamente dos: actuaciones urbanísticas sin título habilitante o sin ajustarse a las determinaciones del mismo y actuaciones basadas en título ilegales.

La sistemática de nuestro estudio sigue la siguiente estructura: en primer lugar, de forma introductoria, delimitaré el concepto de la disciplina urbanística, así como el régimen jurídico aplicable, destacando las principales novedades introducidas por la Ley 4/2017 en materia de restablecimiento. A continuación se procederá al análisis de la competencia y la nueva regulación del procedimiento, para pasar a explicar luego las distintas medidas que caben en cada fase del proceso, diferenciando entre medidas provisionales y medidas definitivas de restablecimiento. Por último, dedicaré un capítulo al estudio de la ejecutividad de las órdenes de restablecimiento así como al estudio de los plazos, para luego finalizar con la conclusión.

Capítulo I: DELIMITACIÓN DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

1. Delimitación objetiva de la protección de la legalidad urbanística: la infracción como presupuesto habilitante de protección

Si bien en su origen el urbanismo respondía básicamente a la regulación de la ciudad¹ o de los asentamientos urbanos, una reflexión un tanto tópica, paulatinamente se ha ido advirtiendo la interrelación y conexión de dicha vida urbana con el resto del territorio y con los demás espacios que no son ciudad pero que de forma indisoluble se relacionan con ella. El Diccionario de la Real Academia Española –en adelante DRAE– define el urbanismo como el “*Conjunto de disciplinas relativas al estudio de los asentamientos humanos y sus necesidades de cara a su desarrollo e intervención*”. Ese conjunto de conocimientos, evidentemente, no se reduce solo a los jurídicos, sino a las más diversas ramas de ingeniería, geografía, economía, etc.

Paralelamente, ha surgido el concepto, distinto pero cercano al urbanismo, de “*ordenación de territorio*”, dirigida esencialmente a la previsión en conjunto de esa actividad planificadora a fin de dotarla del debido equilibrio y estructura, con la finalidad de dar respuestas a los principales retos y problemas planteados en la actualidad por la sociedad en un determinado territorio. Así, el Tribunal Constitucional en su sentencia STC 36/1994² de 10 de febrero, ha definido la organización del territorio como el “*conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo*”. Como sostiene el Tribunal Superior de Justicia – en adelante TSJ– de las Islas Baleares, “*la distinción entre los conceptos –ordenación del territorio- y –urbanismo- es siempre difusa cuando se trata de llevar al análisis de una actuación concreta. Las definiciones genéricas sobre la ordenación del territorio [...] no solo tiene una visión territorial más amplia que el urbanismo, sino que además incide en aspectos competenciales más globales, sin limitarse al simple examen del uso urbanístico del suelo*”. Urbanismo y ordenación del territorio son, por tanto, conceptos distintos, incluso muchas veces objeto de leyes diferentes. No obstante, están muy próximos y guardan una estrecha relación.

¹ AMORES INIESTA. A., “*Derecho urbanístico y de suelo de la región de Murcia*”, Tirant lo Blanch, Valencia 2011 pág. 19.

² STC 36/1994 dE 10 de 1994

El derecho urbanístico es un sector de la denominada parte especial del Derecho Administrativo, pues aunque haya también cuestiones de Derecho Civil, por la conexión del urbanismo con la propiedad, es, en lo fundamental, una actividad administrativa, con los modos, los conceptos y las técnicas propias del Derecho administrativo³. En definitiva, el derecho urbanístico, en palabras de CARCELLER FERNÁNDEZ⁴, es un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, así como la ordenación territorial, encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.

La sistemática clásica de la legislación del suelo hace derivar, desde su tronco común, las tres ramas de derecho urbanístico que son el planeamiento, gestión y disciplina que se corresponden con la secuencia temporal en su desarrollo. Así, en primer lugar, el Planeamiento Urbanístico se encarga del diseño de la ciudad así como de la clasificación de los distintos tipos de suelo y los usos. Una vez elaborado el planeamiento, pasamos a la fase de Gestión Urbanística, donde se lleva a cabo materialmente el proceso de transformación del suelo tal y como ha sido diseñado por el planificador. Y por último, los poderes públicos y también los sujetos privados, ya que en esta materia existe la acción pública para la defensa de la legalidad urbanística⁵, deben –los primeros- y pueden –los segundos- ocuparse de contrastar que lo que se ha transformado coincide realmente con lo que se diseñó en la fase previa de planeamiento, o en su caso, con los títulos jurídicos habilitantes otorgados.

Los supuestos contemplados en nuestro ordenamiento jurídico desde la normativa estatal del Reglamento de Disciplina Urbanística del año 1978, que es el esquema tradicional y el que sigue la doctrina, abarca tres materias de las que se ocupa la disciplina urbanística, coincidiendo con los tres títulos del reglamento que son en primer lugar la intervención de la edificación y usos del suelo a través de licencias órdenes de ejecución, en segundo lugar la protección de la legalidad y por último el régimen sancionador.⁶ Como afirma LÓPEZ SALES, “*el régimen sancionador y el restaurador*

3 REBOLLO PUIG, M., “*Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*”, Iustel, Madrid 2007 pág. 34

4 CARCELLER FERNÁNDEZ, A., “*Introducción al derecho urbanístico*”, Tecnos, Madrid, 1997 pág. 1

5 ALONSO TIMÓN, A.J., “*Introducción al derecho urbanístico*”, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, pág.11

6 Sin embargo, como ya se ha apuntado, algunos autores como PAREJO AFONSO, delimitan el concepto de disciplina urbanística solamente a los dos últimos títulos, es decir a la protección de la legalidad y al régimen sancionador, ya que como bien afirma, “*de nada serviría el delicado y complejo*

de la legalidad – el primero entroncado en el ius puniendi del Estado y ambos como muestra de potestades administrativas– tienen por objeto, permítase la crudeza, la coacción y eliminación de las conductas definidas con carácter previo como irregulares; nunca la consecución de otros fines cuya plasmación corresponde a la gestión y el planeamiento – no a la disciplina– a través de la implantación de las políticas públicas”⁷

Por tanto, el sistema debe contar con instrumentos adecuados para hacer frente a la infracción, tarea que ha sido encomendada a la disciplina urbanística para revisar, controlar, proteger y asegurar que se cumplan las leyes urbanísticas. La infracción urbanística, constituye así el fundamento de toda reacción administrativa de protección frente a la transgresión de la ordenación urbanística. Esta transgresión se traduce en tres efectos: la reintegración del orden conculcado, la retribución punitiva de la conducta como consecuencias del régimen sancionador y la exigencia de la responsabilidad patrimonial para los daños y perjuicios causados.

2. Marco normativo

2.1 El reparto de competencias en materia de disciplina urbanística

La distribución de la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio ha sido un verdadero quebradero de cabeza. Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Suelo de 1956, el urbanismo se concebía como una competencia esencialmente municipal, como consecuencia de las leyes de ensanche y de la creencia de que el urbanismo constituía una materia propia “intramuros”. Posteriormente, en virtud de la Ley de Suelo de 1956 se atribuyó al Estado un importante protagonismo en la materia, reduciendo las competencias de los municipios⁸. En su artículo 202 establecía que “*la competencia de los ayuntamientos comprenderá todas las facultades [...] que no hubiesen sido expresamente atribuidos a otros organismos*”, reservando al Estado, por tanto, la aprobación definitiva de todos los planes dejando a los ayuntamiento el ámbito

entramado de instituciones y técnicas puesto al servicio de la racionalización del uso y aprovechamiento del suelo [...] si no quedara luego asegurada permanentemente la observancia de la ordenación material”.

⁷ LÓPEZ SALES, R., “*Régimen de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante en la Comunidad Valenciana*”, Castelló de la Plana, febrero de 2012, pág. 127 y ss.

⁸ GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A., “*Derecho urbanístico, guía teórico-práctica*”, Tirant lo Blanch, Valencia 2015, pág. 5.

de la gestión y ejecución del planeamiento⁹. Más tarde, con la reforma del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, no altera sustancialmente el sistema de distribución de competencias, manteniendo el Estado la potestad de la aprobación definitiva de los planeamientos y la vigilancia de la disciplina urbanística.

El cambio paradigmático en esta materia se produce con la aprobación de la Constitución Española de 1978, que ha supuesto un cambio decisivo en esta materia ya que impulsó por primera vez el proceso de descentralización política. Así, el artículo 148.1.3 de la CE atribuyó a las CCAA las competencias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Los sucesivos Estatutos de Autonomía configuraron en el año 1983 la competencia en estas materias como exclusivas, lo que implica la asunción de facultades legislativas plenas, ejecutivas y de gestión. A primera vista, el Estado parecía quedar desposeído de cualquier competencia en materia de urbanismo, a excepción del artículo 149.3 que nos habla del derecho supletorio estatal.

Cuando realmente se produce la alteración del sistema constitucional establecido, es a partir de la Ley de 25 de julio de 1990 cuando el legislador estatal intenta modificar los criterios de atribución en materia de urbanismo, lo que provocó la impugnación de la misma, junto con el posterior Texto Refundido de 26 de junio de 1992, por parte de diversas Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional. Así, la STC 61/1997¹⁰, de 20 de marzo, atribuyó la competencia legislativa sobre urbanismo a las Comunidades Autónomas – en adelante CCAA– como se desprendía de los art. 148.1.3 CE. El hecho de que el Estado ostente algunos títulos que le permitan condicionar e influenciar la política urbanística, no por ello se convierte en competencia compartida. En este sentido, el TC afirma que *“la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística [...] Pero ha de añadirse a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las comunidades autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación*

9 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *“Manual de derecho urbanístico”*, Civitas, Madrid 2014, pág 34.

10 STC 61/1997 de 20 de marzo

urbanística, en el sentido más arriba expuesto”. Con lo cual, la materia urbanística quedó atribuida específicamente a las CCAA, que ostentan la potestad legislativa, reglamentaria y la ejecutiva o de gestión.

2.2 La normativa aplicable en Canarias

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el artículo 149.1.3^a. de la CE, determina que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materias de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. En el ejercicio de dicha previsión constitucional¹¹, la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias – en adelante EEAA – , se atribuye a Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje (art. 1556); la ordenación y gestión del litoral (art.157) y urbanismo (art.158).

La Ley 4/2017, de 13 de julio del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LSENPC/2017), que intenta mejorar la regulación de las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística, acomodando sus presupuestos, garantías y trámites a los criterios de las nuevas leyes de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público. Así, en el Título IX, Capítulo I y II, se establece los mecanismos de protección así como la competencia y el procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística, regulado entre los artículos 351 a 368 de la LSENPC.

El Decreto 182/2018 de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, tiene por objeto el desarrollo de la LSENPC/2017, complementando las previsiones contenidas en relación a la protección de la legalidad urbanística, fijando, entre otros, la coordinación interadministrativa en el ejercicio de las potestades de protección.

2.3 Principales novedades de la Ley 4/2017

La normativa territorial y urbanística, puede llegar a convertirse en una limitación no solo por la profusión de un entramado conjunto normativo, sino por la complejidad de

11 ÚBEDA TARAJANO. F., “*La disciplina urbanística*”, en “El derecho urbanístico de Canarias”, SÁNCHEZ GOYANES. E., (DIR) El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid 2009, pág. 27.

algunas de sus disposiciones, por su excesiva rigurosidad e incluso por las contradicciones e imprecisiones de las normas. Para dar respuesta a ello, en la exposición de motivos de la Ley 4/2017 se pone de manifiesto que esta se basa en los siguientes criterios: *“simplificación, racionalización y actualización de las reglas aplicables para la protección, ordenación y utilización del territorio”*. Es por ello que, cada vez con mayor perfección, se contemplan nuevos mecanismos de reacción administrativa frente a las actuaciones irregulares. Así, las principales novedades en materia de restablecimiento son las siguientes:

1. En primer lugar cabe destacar la separación de los procedimientos de restablecimiento y del régimen sancionador, ya que con el antiguo TRLOTCAN/2000, una vez constatada la infracción urbanística, la administración procedía a la incoación y resolución simultánea de ambos procedimientos
2. En segundo lugar, otra de las novedades es la supresión del requerimiento de legalización propiamente dicho, ya que el procedimiento se incoa y se tramita hasta la declaración final, sin perjuicio de las medidas provisionales que sean pertinentes. Solo una vez concluido el procedimiento, cabe distinguir entre *“orden condicionada de restablecimiento a la no legalización de las actuaciones”* o simplemente *“orden incondicionada de restablecimiento”*.
3. En cuanto a los plazos, la norma mantiene el plazo de cuatro años para la incoación del procedimiento de restablecimiento para las actuaciones sujetas a licencia así como a las actuaciones que requieran comunicación previa. Con respecto a aquellos supuestos en los que la acción de restablecimiento no estaba sujeto a plazo, permanece igual con la actual regulación. Por otra parte, en aras de la certidumbre jurídica, se establece un plazo de diez años para la ejecución de las órdenes de restablecimiento, ya que estaba sujeto a las disposiciones comunes del Código Civil (en adelante CC).
4. Por último, tratando de introducir los principales cambios de la LSENPCAN/2017 – aunque en este caso no será objeto de nuestro estudio – es lo relativo a la situación jurídica en que quedan las construcciones, edificaciones e instalaciones, contra las cuales no quepa ejercer las potestades de restablecimiento, declarándose expresamente que se encuentran en situación de fuera de ordenación, pudiendo ejecutar, únicamente, obras de conservación.

CAPÍTULO II: COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

1. Las administraciones competentes en Canarias: ¿Exclusividad de la administración en la apreciación de la vulneración de la norma urbanística?

La vulneración de cualquier norma administrativa lleva aparejado el efecto principal de que, una vez declarado el incumplimiento, se produzca el restablecimiento de la legalidad alterada a su estado originario, como consecuencia de la aplicación práctica de los principios de autotutela declarativa y ejecutiva. La asunción de competencias para ejercer las potestades de protección de la legalidad urbanística una vez constata su contravención, corresponde en primer y fundamental lugar a las administraciones públicas, tal y como se establece en el artículo 351 de la LSENPC. Al igual que en cualquier procedimiento administrativo, el restablecimiento del orden jurídico perturbado va a requerir a un sujeto activo¹² (siempre público) que lo inicie, tramite y resuelva, y otro sujeto pasivo, (ya sea persona física o jurídica, pública o privada), contra el que se dirija el procedimiento. Si bien en el caso de este último es fácil de identificar a los posibles infractores, la primera cuestión que cabe plantearse es la relativa a quiénes pueden activar la adopción de medidas de restablecimiento, o mejor dicho, qué administración es competente en cada caso concreto.

Así, con carácter general, el artículo 352 de la LSENPC otorga a los Ayuntamientos la competencia para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística, cualquiera que fuere la administración competente para la autorización de las obras o para la sanción de las infracciones urbanísticas cometidas. Sin embargo, en su apartado dos manifiesta que, la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (en adelante ACPMN) y los cabildos insulares, serán igualmente competentes para la potestad de restablecimiento, en los supuestos en los que tengan atribuida la competencia sancionadora. Por ello, tenemos que desplazarnos al artículo 405, donde se establece de la competencia para incoar, instruir y resolver el procedimiento sancionador, quedándose la atribución de competencias de la siguiente manera:

Ayuntamientos: La competencia para el restablecimiento de la legalidad urbanística y el procedimiento sancionador, le corresponderá al Ayuntamiento por las infracciones

12 GUTIÉRREZ JULIÁN, F.J., “Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía”, Cemci, Granada, 2009, pág. 1012

contra la ordenación urbanística y territorial, en suelo urbano, urbanizable y rústico de asentamiento, así como por infracciones leves en cualquier categoría de suelo rústico.

Cabildos Insulares: Cuando las actuaciones de restablecimiento tengan interés supramunicipal, la competencia le corresponderá a los Cabildos Insulares, como la protección del medioambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000, tipificadas en el artículo 392 de la LSENPC

Agencia Canaria de Protección del Medio Natural: La Agencia Canaria de Protección del Medio Natural – en adelante ACPMN– es un organismo público de naturaleza consorcial, eminentemente técnico y de carácter instrumental, dotado de personalidad jurídica, plena autonomía y presupuestos propios, para la defensa de la disciplina urbanística y ambiental, con el objetivo de proteger nuestro medio ambiente. Como consorcio interadministrativo, permite la adscripción voluntaria de las distintas administraciones insulares o municipales, para garantizar la disciplina urbanística y ambiental. Así, entre los Cabildos asociados encontramos al Cabildo de la Palma, La Gomera, Tenerife, Fuerteventura y Lanzarote.

Así, conforme al artículo 405.1 c), la Agencia tiene competencia en todas las infracciones atribuidas anteriormente al Ayuntamiento y al Cabildo, siempre que tengan carácter de graves o muy graves y se produjese una “inactividad” de éstos últimos, por el transcurso de quince días desde el requerimiento de la Agencia para la incoación del correspondiente procedimiento. Disponen además, en todo caso, competencias de restablecimiento por las infracciones tipificadas en el artículo 392 cuando se cometan en parques nacionales y por las infracciones en suelo rústico fuera de asentamiento, a no ser que se trate de infracciones leves. Por último, le corresponde intervenir a la Agencia también en todas las demás infracciones tipificadas en esta ley que no estén atribuidas expresamente a las entidades locales. Y por supuesto, viene a establecer una intervención de prioridad aplicativa, ya que si en un mismo supuesto concurren infracciones de la competencia municipal o insular y de la Agencia, la competencia corresponderá a esta última.

En relación con la competencia, hay autores que afirman ¹³, que corresponde a la Administración la exclusividad de la apreciación de la vulneración de las normas de este tipo, puesto que son sus decisiones por medio de actos administrativos los que van a

13 CORELLA MONEDERO, J.M., “Manual de Urbanismo”, INAP, Madrid 2001, “Protección de la legalidad urbanística”, pág. 721.

surtir efecto en relación con los administrados a quién se le atribuya la supuesta infracción. No obstante, con esta afirmación se excluye la constatación de la infracción a los juzgados y tribunales, que también pueden ordenar las medidas de restablecimiento (en concreto la demolición) ya que tal y como dispone el art. 319.3 del CP, *“En cualquier caso, los Jueces y Tribunales, motivadamente, podrán ordenar a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”*. En este sentido, la STS¹⁴ de 13 de enero de 2018 señala que *“En principio es suficiente la comisión de un delito contra la ordenación del territorio unido a la permanencia de la obra infractora para acordar la restauración del orden quebrantado a través de la demolición. Lo excepcional será que se aprecien circunstancias que empujen a apartarse de esa regla prioritaria”*

2. La nueva regulación del procedimiento.

2.1 El paso del requerimiento de legalización a la orden condicionada e incondicionada de restablecimiento de la legalidad urbanística (arts. 353 y ss).

Con el antiguo TRLOTCAN, el restablecimiento del orden jurídico perturbado pasaba, en primer lugar, por la posibilidad de legalizar los actos o usos urbanísticos irregulares, tanto si se trataba de obras en curso de ejecución como ya ejecutadas, tal y como disponía su art. 177. Respecto de las actuaciones en curso de ejecución, tradicionalmente el requerimiento de legalización se ha acompañado a la propia orden de paralización de la actuación, mientras que en actuaciones ya concluidas, este requerimiento constituía propiamente el acto inicial del procedimiento de protección.¹⁵

A partir de ahora, con la LSENPC/2017, si bien se suprime la redacción del requerimiento de legalización, el trámite en sí no desaparece, ya que como señala la jurisprudencia¹⁶, nunca se puede acordar directamente la demolición, a no ser que

¹⁴ STS de 13 de enero de 2018 (ROJ: 476/2018, F.J. sexto)

¹⁵ Sin embargo, el previo requerimiento encontraba su excepción en los supuestos en los que, ya desde un primer momento, era posible apreciar que la actuación o uso del suelo es manifiestamente incompatible con el planeamiento. Así ocurre cuando previamente ha sido denegada la licencia o bien porque la ilegalidad resulta evidente de la propia clasificación y calificación del suelo en el que se desarrolla la actuación. En esta línea, la STS de 18 de julio de 2002 (RJ 2002/5437) pone de manifiesto que *“Por otro lado, aparece acreditado en el expediente que las obras ejecutadas son manifiestamente ilegales, y en estos casos la jurisprudencia ha declarado que puede acordarse la demolición de lo construido prescindiendo de un trámite de legalización claramente inútil”*

¹⁶ En este sentido, la amplia jurisprudencia consolidada en esta materia establecía la obligatoriedad del previo requerimiento de legalización a los interesados antes de proceder al restablecimiento. Así, la STS

estemos ante una actuación urbanística cuya legalización resulte manifiestamente imposible, sin necesidad de interpretación alguna, pues carecería de sentido abrir un trámite de legalización de aquello que de modo manifiesto y a través de lo actuado no pueda legalizarse por contravenir el Plan o el Ordenamiento urbanístico¹⁷. Ese requerimiento de legalización constituye un requisito esencial de cara al ulterior

ejercicio de la potestad de demolición, ya que como señala ARREDONDO GUTIÉRREZ, cumple dos funciones fundamentales: por un lado, dicho requerimiento implica una llamada a la audiencia de interesado en las actuaciones, quedando garantizada la defensa de sus derechos y junto a ello, el otorgamiento al interesado de la posibilidad efectiva de instar la legalización opera como presupuesto habilitante de la potestad administrativa, cuyo incumplimiento, en caso de ordenar la demolición sin el requerimiento, constituiría un vicio de forma que desencadenaría la nulidad de pleno derecho establecido en el art. 47 de la LPAC. Con la nueva regulación, la diferencia es que ahora se cambia el momento en el que se produce el intento de legalización, ya que el procedimiento de restablecimiento se incoa y se tramita hasta la declaración final. Solo una vez concluido, en orden a la ejecución de su resolución, se diferencia entre la posibilidad de legalización de las obras y su no legalización. Esto tal vez se debe a que, tal y como indica la exposición de motivos, la solicitud de legalización interrumpía las actuaciones de la administración para incoar el procedimiento de restablecimiento e incluso, en muchos casos, determinaba la prescripción de la infracción correspondiente. Para evitar ello, la opción del legislador ha sido incoar el procedimiento de restablecimiento independientemente de la situación en la que estemos – antes solo se iniciaba cuando no se había instado la legalización o esta hubiera sido desestimada – y una vez instruida, establecer en la resolución final las medidas que procedan, así como, en su caso, la orden condicionada de restablecimiento a la no legalización de las actuaciones, cuando las mismas se califique ilegal pero legalizables. Esta orden condicionada tendrá que fijar el plazo en el que deberá acreditarse la presentación de la solicitud de legalización, sin que pueda exceder del plazo de dos meses, salvo prórroga concedida. No obstante, la jurisprudencia ha expresado una cierta flexibilidad en el plazo de solicitud de licencias cuando fueran legalizables, estableciendo que “*Solicitada*

11 de mayo (RJ 2006/6123) “*Las actuaciones de disciplina urbanística que pudieran acabar con la demolición de las edificaciones, precisan de previo requerimiento de legalización [...] no puede aquí acordarse directamente la demolición*”

17 ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M., *Demolición de edificaciones ilegales...*, op. cit., pág. 105

la licencia aún fuera de plazo, la orden de demolición, si todavía no se hubiese impartido, debe diferirse hasta que se decida en orden a la concesión o denegación de la licencia”¹⁸ . Esta tesis es recogida por el art. 355.3 de la LSENPC/2017, si con anterioridad a la ejecución de las actuaciones ordenadas se hubiera procedido a la legalización.

2.2 Separación entre la potestad de restablecimiento y la potestad sancionadora

Dispone el artículo 351.2 de la LSENPC, que los distintos mecanismos de protección de la legalidad urbanística, tienen por objeto las siguientes actuaciones: el restablecimiento de la legalidad infringida, la revisión y suspensión de los títulos habilitantes contrarios a derecho, la imposición de sanciones por la comisión de infracciones urbanísticas y la reparación de daños y perjuicios. Es por ello que, tal y como afirma el profesor PAREJO AFONSO¹⁹, el derecho sancionador urbanístico constituye únicamente una parte de la disciplina urbanística: la que tiene por objeto la represión o la sanción de las conductas típicas infractoras. Sin embargo, las transgresiones a la legalidad urbanística no supone sin más que éstas tengan la condición de sancionables, sino que, como irregularidad jurídica manifiesta, es capaz de poner en marcha todos los mecanismos de protección –sean sancionadores o no-, para salvaguardar la integridad del ordenamiento jurídico. Y para que sea así, es necesario su tipificación como tal, ya que rige el principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 de la CE, que encuentra su desarrollo en el Título X, Capítulo I de la LSENPC.

Por su parte, el artículo 399 establece que, las multas por infracciones se impondrán con independencia de las medidas provisionales y definitivas de restablecimiento, ya que éstas últimas carecen de carácter sancionador. Por tanto, estos dos procedimientos tienen carácter autónomo en su tramitación y decisión, aunque dicha autonomía no se traduce en una independencia absoluta toda vez que lo resuelto en el primero puede vincular la decisión del segundo, como la reducción del importe de la sanción al interesado por la restauración de la realidad física alterada, recogido en el artículo 400.

Con respecto a la jurisprudencia, el TS ha seguido una línea consolidada en esta materia, al establecer en varias ocasiones que *“la infracción de la legalidad urbanística desencadena dos mecanismos de respuesta: de un lado, el procedimiento de*

¹⁸ STS de 16 de octubre de 1990, (RJ 1990/8128)

¹⁹ PAREJO AFONSO, L. *“La disciplina urbanística...”, op. cit.,* pág. 122

restablecimiento de la legalidad urbanística, dirigido a la simple restauración de la legalidad vulnerada; de otra parte, el procedimiento sancionador, dirigido a sancionar a los sujetos responsables por la infracción cometida. La coercibilidad de la norma se desdobra así en estos dos mecanismos conectados entre sí y compatibles”²⁰.

Sin embargo, esta compatibilidad y la complementariedad de las medidas reparadoras y sanciones que en uno u otro expediente puedan acordarse, no significa que ambos procedimientos hayan de discurrir un paralelo y sin ningún punto de contacto. Así, según la STS de 3 de noviembre de 1992 (recurso 8716/1990), *“La cuantía de la multa a imponer en el expediente sancionatorio no podrá determinarse hasta conocer si la obra realizada sin licencia es o no legalizable”*, ya que sería ilógico que la administración impusiera una sanción cuando al mismo tiempo se está discutiendo en otro procedimiento sobre la existencia de la infracción urbanística o sobre la posibilidad de legalización. Más allá de estas características, surge la duda sobre el momento de incoación de ambos procedimientos. En la STS 9880/1995 de 14 de marzo de 1995, se pone de manifiesto que *“por una parte, la restauración del orden urbanístico [...] y por otra, la imposición de sanciones a los responsables de las infracciones cometidas [...] lo que puede llevarse a cabo en un solo expediente o en expedientes separados”*. Así, a diferencia de lo que ocurría con el antiguo artículo 177.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de Territorio y de Espacios Naturales de Canarias – en adelante TRLOTCAN – donde se preveía que la apreciación de una infracción daba lugar siempre a la incoación y resolución simultánea del correspondiente procedimiento sancionador, ya fueran las obras, actos, actividades o usos legalizables o no. Pero lo cierto es que, tras la reforma de la norma producida por la Ley 14/2014 de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, tal redacción ha desaparecido. Finalmente, la actual LSENPC separa ambos procedimientos: por un lado está las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística – incoación art. 353 y resolución art. 355– y por otro el ejercicio de la potestad sancionadora – incoación y resolución art. 405 – , pudiendo ser recurribles las resoluciones de ambos procedimientos ante los órganos correspondientes.

²⁰ STS de 15 de diciembre de 1983, 3 de noviembre de 1992, 24 de mayo de 1995 y 19 de febrero de 2002

3. Los mecanismos de reacción frente a las actuaciones urbanísticas ilegales

Las medidas de protección de la legalidad urbanística frente a actuaciones ilegales aparecen reguladas en el Título IX, Capítulo I, comprendido entre los arts. 351 a 370 de la LSENPC. La actuación administrativa de protección y restauración de la legalidad urbanística infringida se produce en tres fases claramente diferenciadas²¹.

- a) *Procedimiento de restablecimiento*: Ante la infracción urbanística, se procederá, en primer lugar, a la adopción de las medidas provisionales establecido en los arts. 363 y siguientes, a fin de garantizar la efectividad de la resolución y de salvaguardar, durante la tramitación de dicho procedimiento, los intereses públicos y de terceros afectados por la actuación ilegal.²²
- b) *Procedimiento de legalización (en su caso)*: una vez que se dicte la orden condicionada de restablecimiento, el interesado procederá sin más a la legalización de las actuaciones irregulares en el plazo de dos meses, teniendo en cuenta que la falta de solicitud de licencia o denegada esta, hará que la resolución adoptada sea ejecutiva. En cambio, si se tratara de una orden incondicionada de restablecimiento, no cabe la legalización de las actuaciones irregulares, ya que estas se calificaron como ilegal e ilegalizables.
- c) *Ejecución de la orden de restablecimiento*: la administración habrá de ordenar, y en su caso, llevar a efecto, las medidas definitivas que hayan establecido en la

21 STS de 6 de abril de 1994 (RJ 2806/1994) “En multitud de ocasiones – por todas, Sentencia de 21 de abril de 1992– hemos dicho que el procedimiento regulado en el art. 184 del Texto Refundido desarrolla a través de tres fases, la primera de las cuales, de carácter sumario, tiene, ante todo, como finalidad acreditar el dato de puro hecho de la realización de obras sin licencia -o sin ajustarse las condiciones de ésta- de suerte que una vez comprobado este extremo, inmediatamente, sin necesidad del trámite de Audiencia, [...] la Administración ha de dictar un acto en el que se pueden distinguir dos contenidos separables,

como son el requerimiento de legalización y la orden de suspensión que es una medida cautelar tendente a congelar las obras en el estado en que se encuentren para impedir un avance que, en su caso, haría más gravosa la demolición posterior; la segunda fase puede desarrollarse por dos cauces distintos según que el administrado mantenga una actitud pasiva y no solicite licencia en el plazo de dos meses, o por el contrario solicite dicha licencia con base en los hechos y razonamientos jurídicos que estime oportunos. En el primer caso se abre la tercera fase con la orden de demolición o de reconstitución de lo efectuado sin licencia. En caso de petición de licencia la Administración debe pronunciarse, [...], o bien concediéndola o denegándola en cuyo supuesto procedería la orden de demolición como en el caso de pasividad del administrado”

22 Originariamente y con el antiguo TRLOTCAN/2017, la resolución que adoptaba las medidas provisionales, iba acompañada del requerimiento de legalización de las obras dirigido al interesado. Sin embargo, con la actual LSENPC, ese requerimiento se realizará una vez resuelto el procedimiento, mediante la orden condicionada de restablecimiento a la no legalización de las actuaciones. En la sistemática que sigue en el epígrafe siguiente, se delimitará de forma precisa la adopción de las medidas provisionales según el grado de ejecución y el título que se vulnera, para después establecer las medidas definitivas de restablecimiento.

orden condicionada o incodicionada de restablecimiento.

4. El carácter inexcusable para su ejercicio y la prevaricación omisiva.

Todas las técnicas que conforman la disciplina urbanística, entre las que se enumeran en el artículo 324.1 de la LSENPC, el control de la legalidad de las actuaciones de construcción, transformación y uso del suelo, vuelo y subsuelo, antes, durante y con posterioridad a su realización, así como el restablecimiento de la legalidad vulnerada, la revisión de los actos habilitantes y, en su caso, la sanción y exigencia de responsabilidad de los infractores, constituyen potestades de ejercicio indisponible e inexcusable para la Administración, es decir, ésta viene obligada a ejercitarlas cuando concurren las circunstancias que imponen su actuación²³. El carácter inexcusable de todo lo referente al urbanismo y, especialmente, lo que a la disciplina urbanística atañe, deriva directamente del carácter de función pública del urbanismo²⁴ (art. 352.1 y 2 LSENPC) así como del artículo 8 de la Ley 40/2015 sobre la irrenunciabilidad de la competencia, salvo los casos de delegación o avocación . Esta consideración, encuentra su acomodo en las distintas disposiciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas, algunas con más intensidad que otras²⁵, encontrando la primera referencia en Canarias en el apartado segundo del artículo 324.1 LSENPC, que establece de forma “débil o suave” el carácter inexcusable del ejercicio de las potestades anteriores y los principios de *legalidad, proporcionalidad y menor intervención*, que lo rigen; sin hacer referencia, como es el caso de País Vasco²⁶, a la responsabilidad disciplinaria ante el incumplimiento de las potestades de protección de la ordenación urbanística. Y esta mención de responsabilidad no es casualidad, ya que las prácticas fraudulentas o, directamente corruptas en materia urbanística no tienen siempre por qué tener carácter activo ni consisten siempre en hacer algo al margen de la ley. Tal y como afirma el profesor

23 MORENO LINDE, M., “*El régimen jurídico...*,” op. cit., pág. 271

24 ARANA GARCÍA, E., “*La disciplina urbanística...*,” op. cit., pág. 30

25 De igual manera, el artículo 232 de la ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, indica que “*ni la instrucción del expediente sancionador, ni la imposición de multas exonera a la Administración de su deber de adoptar las medidas tendentes a la restauración del orden urbanístico infringido*”

26 En este sentido, el art. 204.2 de la Ley de Suelo y de Urbanismo de País Vasco, establece que. “*El ejercicio de las potestades reguladas en este título tiene carácter irrenunciable. A tal efecto, las autoridades y los funcionarios están obligados a iniciar y tramitar, en los plazos previstos[...]. El incumplimiento de este deber dará lugar a responsabilidad disciplinaria*”

ARANA GARCÍA²⁷, la inactividad o pasividad ante determinadas situaciones ilegales en materia urbanística supone una connivencia por parte de los poderes públicos inaceptable, y más aún, cuando esa pasividad se produce de manera discriminatoria y arbitraria actuando, en unos casos y en otros no. Por tanto, la cuestión que nos interesa, es precisar o identificar las consecuencias que se pudieran producir en caso de incumplimiento de intervención. Según este autor, son dos, fundamentalmente, los ámbitos o materias en que se producen efectos: en el de la responsabilidad patrimonial y en el de la responsabilidad disciplinaria.

Evidentemente, la inacción por parte de las Administraciones públicas en materia urbanística puede provocar daños en el patrimonio de los particulares. Este funcionamiento anormal, constituye, claramente, el presupuesto fundamental para la exigencia de la responsabilidad patrimonial. Pero además de esta exigencia, el incumplimiento del deber de intervención de la administración no debe quedar impune y es por lo que, la inobservancia del ejercicio inexcusable de estas competencias, debe generar responsabilidad disciplinaria en las autoridades y funcionarios, sobre todo en aquellos casos, en los que la inactividad no se debe a la falta de diligencia por parte de los funcionarios públicos sino a la falta de impulso o paralizaciones que se producen desde las instancias políticas y especialmente en el ámbito local.

Al margen de la posible responsabilidad disciplinaria que se plantea con respecto al incumplimiento del deber “inexcusable” de intervención de la administración para las potestades de restauración, nuestro CP tipifica en el art. 304 a la autoridad o funcionario público que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de las normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio.²⁸

27 ARANA GARCÍA, E., “*La disciplina urbanística...*,” op. cit., pgs. 30 y ss.

28 Entre otro casos, con respecto a la prevaricación urbanística omisiva, podemos señalar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 9 de diciembre de 2014, en la que se condenaba al Alcalde ante unas actuaciones constructivas en las que el Ayuntamiento permaneció pasivo ante su culminación, sin acordar en un solo caso ni la adopción de medidas provisionales ni la demolición, por lo que su pasividad permitió la consolidación de las edificaciones ilegales. En este sentido señala la sentencia que “*esta omisión equivale a la autorización expresa de las obras, por lo que es aplicable la prevaricación omisiva*”

CAPÍTULO III: LAS MEDIDAS PROVISIONALES

1. Clasificación y naturaleza de las medidas provisionales: especial referencia a la orden de suspensión

Bajo la rúbrica de las “medidas provisionales” enumeradas en los artículos 363 y siguientes de la LSENPC, se engloban todas aquellas medidas que están encaminadas para garantizar la eficacia de la resolución que en su día pudiera poner fin al procedimiento, pero sobre todo, para evitar la continuidad y el agravamiento de la realidad física, así como para salvaguardar el interés público y de los terceros afectados. Así, el art. 363 establece que *“La administración competente [...] podrá adoptar motivadamente medidas provisionales a fin de garantizar la efectividad de la resolución que haya de poner fin al procedimiento”*

1. Con carácter general podemos aseverar, que la medida provisional por excelencia es la suspensión inmediata de las actuaciones irregulares, aunque como bien afirma el profesor HERNÁNDEZ GONZÁLEZ²⁹, se trata de una suspensión que recae sobre una actuación material y no sobre un acto administrativo, tratándose más bien, de la paralización de las obras o usos urbanísticos ilegales en curso de ejecución.³⁰ Se trata de una paralización que a su vez podrá ser total o parcial, ya que las medidas se tienen que adoptar de forma paralela respecto de las actividades irregulares realizadas. El 363.1 *in fine* establece que – cuando afecta a obras de edificación– *“Solo podrán adoptarse respecto de la actividad constructiva y no del uso residencial preexistente”*.
2. Sin perjuicio de la paralización de actividades irregulares, la ley contempla otras medidas provisionales, como son la prohibición de inicio de actuaciones, el precinto de obras, instalaciones o maquinaria, la suspensión temporal de actividades, el cierre temporal de establecimiento, la imposición de garantías económicas para cubrir el coste de las medidas definitivas de restablecimiento, o el

²⁹ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *“Disciplina urbanística”*, en VILLAR ROJAS, (DIR). *“Derecho urbanístico de Canarias”*, 2010, Aranzadi, p.491

³⁰ Cabe hacer hincapié en la necesidad de establecer una distinción clara sobre la medida de paralización que se ejerce sobre las actuaciones materiales aparentemente ilegales, de la suspensión de eficacia de los actos administrativos, ya que tienen finalidades distintas: no se trata de interrumpir la eficacia o dejar sin efecto la ejecutividad de la licencia, sino de cesar la actividad urbanística. Así, la sentencia de 26 de septiembre de 1995 (ROJ: STS 4702/1995, F.J. 4º) establece que *“La suspensión material, o paralización de los actos de edificación [...] puede ser determinada de modo fulminante y si necesidad de procedimiento específico alguno, en cuanto sea constatado que tales actos están efectuando, o sin licencia o sin ajustarse a las condiciones señaladas de la misma”*

depósito, retención o inmovilización de cosa mueble, así como todas aquellas medidas que estén previstas en las leyes o que se estimen necesarias. Con esta cláusula residual, el legislador deja una vía abierta para todas aquellas medidas, que aunque no estén previstas en las leyes, se apliquen igualmente si se consideran necesarias.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de las medidas provisionales, tal y como establece la STS de 18 de julio de 1997³¹ *“es una medida cautelar destinada a evitar que se consoliden situaciones urbanísticas en tanto se decide sobre su legalidad”* – aunque esta sentencia se refiere a la medida de suspensión o paralización, la naturaleza cautelar es común al resto de las medidas provisionales–. Su fundamento hay que encontrarlo, tal y como exponen GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO AFONSO, en que como consecuencia de las competencias atribuidas a las propias administraciones para emitir las licencias u órdenes de ejecución, es lógico que la realización de actuaciones urbanísticas irregulares con infracción de la prohibición legal de actos de edificación sin título habilitante, acaree la suspensión de los actos en tanto se verifica el omitido control de legalidad.

Con respecto al momento de adopción de estas medidas, podrán adoptarse o bien con carácter previo a la incoación del procedimiento de restablecimiento para los casos de urgencia inaplazable o bien durante la tramitación del mismo conforme al artículo 363.3 LSENPC. Sin embargo, en el primer caso, es decir, con carácter previo al inicio del procedimiento, las medidas adoptadas tienen una vigencia máxima de quince días, a expensas de su ratificación, modificación o levantamiento en la resolución de incoación. Si no se incoa el procedimiento o una vez iniciado pero sin ningún pronunciamiento expreso acerca de las medidas, transcurrido los quince días las mismas pierden sus efectos de forma automática, conforme al art. 363.2 a). Es lo que viene estableciendo también el artículo 56 de la LPAC, que con su redacción similar nos indica que la LSENPC se ha basado en el mismo procedimiento.

Por otro parte, el art. 363.3 LSENPC recoge con carácter general, que toda medida provisional será adoptada previa audiencia del interesado por un plazo de diez días, salvo que razones de urgencia justifiquen la reducción de dicho plazo o su adopción inmediata sin previa audiencia. En este último caso, igualmente la administración está

³¹ STS de 18 de julio de 1997 (ROJ: STS 5136/1997, F.J. 2º)

obligada a darle un plazo de alegaciones después de la adopción de la medida. En principio, la adopción de las medidas con carácter general no requería la previa audiencia de los afectados por ella, tal y como recogía el TRLOTCAN³², así como algunas CCAA³³ en sus ordenamientos respectivos actuales. Sobre el carácter prescindible o no del trámite de audiencia, se han pronunciado tanto la jurisprudencia³⁴ así como la doctrina. En palabras del profesor PAREJO AFONSO³⁵, la falta de audiencia no implica la infracción del principio general “*nemo damnari inaudita parte*” en el plano esencial de los derechos afectados, ya que deja a salvo, en su totalidad, las posibilidades de defensa en el procedimiento correspondiente. Además, el interés del particular de obstaculizar las medidas no tiene la entidad suficiente para prevalecer sobre el interés público o general.

Por lo demás, con el fin de garantizar la eficacia de la medida de suspensión o las que se consideren necesarias, la LSENPC/2017 prevé, que las mismas puedan ser notificadas a cualquier persona relacionada con la actuación irregular, como son al promotor, al propietario, al responsable del acto o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución de los hechos y esté relacionada con ella. Con esta redacción un tanto forzada, se constata la incertidumbre del legislador que ha sufrido las vicisitudes del trámite con respecto a la identificación de los responsables directos o que no se pueda localizar a los mismos. Es por ello que, mediante esta redacción flexible, el legislador intenta adelantarse a las situaciones antes descritas, para

32 Artículo 176.1 TRLOTCAN “ [...] deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese en el acto o en curso de ejecución o desarrollo ”

33 En este sentido, el artículo 42.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (en adelante RDU), al referirse a esta medida de suspensión afirma que “no será preceptivo para la adopción de esta medida cautelar el trámite de audiencia previa, sin perjuicio de que en el procedimiento de restauración de la legalidad puedan presentarse las alegaciones que se estimen pertinentes”. La innecesariedad del trámite de audiencia previo a la adopción de la medida de suspensión se deduce también, del artículo 233.1 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante LOTUPCV) “Cuando los actos de edificación [...] se ordenará, sin más trámite, la suspensión inmediata de las obras o el cese del acto en curso de ejecución”

34 Así, la STS de 23 de febrero de 1998 (RJ 1998/3075), sostiene que “tampoco puede ser apreciada la denunciada falta de audiencia en base a lo previsto en los artículos 91 y 136 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 24 de la Constitución Española, puesto que como ya hemos anteriormente expresado, no estamos en presencia de un procedimiento sancionador ni de una sanción impuesta como resultado de aquél, sino que el acto administrativo aquí cuestionado, ostenta la naturaleza de una medida cautelar tendente a la restauración del orden jurídico infringido” Por su parte también, la STS de 2 de marzo de 2009 (RJ 2009/1566) afirma que “esta Sala ha declarado en diversas ocasiones -STS 23 de febrero de 1998 (RJ 1998/3075) y 18 de diciembre de 2002 (casación 1999/1728)- al establecer que “no es necesaria una tramitación específica ni, en particular, el trámite de audiencia, para la adopción de la medida cautelar y urgente de suspensión de obras realizadas sin licencia”.

35 PAREJO AFONSO, L.: “La disciplina urbanística...”, op., cit. pág 49

que la medida cautelar en sí, no pierda su naturaleza y pueda notificarse a cualquier persona relacionada con las actuaciones. Para este supuesto, la Administración debe probar la relación laboral o vinculación con la obra de la persona que reciba la notificación, utilizando para ellos los medios probatorios necesarios, pudiendo ser por medio de los testigos o del número de identificación de los trabajadores a la Seguridad Social³⁶. Asimismo, la orden de suspensión deberá ser comunicada al Registro de la Propiedad a efectos de publicidad, desarrollado en los arts. 56 y siguientes del Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística³⁷.

En cuanto a la forma de la notificación de las medidas provisionales, el art. 43 del RIPLUC se remite a las disposiciones generales de la Ley de Procedimiento Administrativo Común – en adelante LPAC–. Además, en su apartado segundo se recoge que *“sin perjuicio de lo anterior, en caso de urgencia la notificación podrá practicarse, complementariamente, mediante su entrega a cualquier persona mayor de edad, o mayor de catorce años si se trata del domicilio de la persona interesada, que haga constar su identidad y se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo y relacionada con la actuación o con las personas promotoras de la misma”*.

Se ha discutido también, si la medida cautelar adoptada, a pesar de constituir un acto de mero trámite, es susceptible de impugnación ante los tribunales. Así, la jurisprudencia del TS³⁸ sostiene que *“La previsión contenida [...] si bien es una medida cautelar de carácter urgente que puede considerarse acto de trámite, es perfectamente impugnable por el afectado si este estima que no concurre el exigido presupuesto habilitante [...]”*. Esta impugnación habrá de sustanciarse en vía contencioso administrativa, por implicar la suspensión en la LSENPC competencia del Alcalde en el ámbito local (con reposición potestativa conforme al art. 54 LBRL), si bien en el caso de la administración insular (Cabildos) o autonómica (ACPMN) será procedente el recurso de alzada correspondiente para agotar la vía administrativa.

Por otra parte, se ha planteado también si es posible, al impugnar en la vía contenciosa la medida de paralización de las actuaciones, solicitar y obtener de forma cautelar la

36 CASTILLO BLANCO, F., *“Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico autorizante”*, Aranzadi, Navarra, 2006, pág. 253.

37 REBOLLO PUIG, M., *“Derecho Urbanístico...”*, op. cit., págs. 489-490

38 STS de 2 marzo de 2009 (RJ 2009/1566)

suspensión del acto, es decir, la suspensión de la ejecutividad del acto de paralización de las obras ilegales. Si bien en un principio la jurisprudencia ha sido unánime en la improcedencia de acceder al otorgamiento de la medida cautelar de un acto de contenido negativo³⁹, a raíz de la regulación de las medidas cautelares que se introdujo por la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA), se inició una nueva tendencia jurisprudencial⁴⁰, en base a los artículos 129 y siguientes de la LCJA y 117.2 de la LPAC, admitiendo la adopción de la medida cautelar, en caso de causación de daños o perjuicios de difícil o imposible reparación.⁴¹

En cuanto a la administración competente para la adopción de estas medidas, tal y como establece el artículo 363.1, serán las mismas a las que se les haya atribuido la competencia para el restablecimiento de la legalidad urbanística (arts. 352.1 y 2, 405.1 LSENPC), remitiéndonos por tanto, a lo ya estudiado en el capítulo anterior con respecto a la competencia.

2. Medidas provisionales en actuaciones carentes de título habilitante o sin ajustarse a ellos

2.1. Actuaciones en curso de ejecución carentes de título habilitante

A) La suspensión.

la primera transgresión al ordenamiento jurídico se produce por la inobservancia de la regla legal de sujeción de los actos en cuestión a previa licencia u otro título habilitante. Tratándose de actuaciones de parcelación, urbanización, construcción o edificación, extractivas o de transformación de los terrenos en curso de ejecución carentes de licencia, orden de ejecución o de cualquier otro título habilitante previo y preceptivo, la Administración acordará, entre otras medidas alternativas o complementarias, la suspensión inmediata del curso de las actividades y su posterior precintado, que supone paralizar por completo las actuaciones que se venía realizando, hasta tanto se resuelva el

³⁹ “Esta Sala tiene reiteradamente declarado que no procede suspender la ejecutividad del acuerdo municipal impugnado ya que, en caso de acordarla, haríamos una declaración de naturaleza positiva, accediendo al otorgamiento de una licencia denegada por el tiempo que durara la tramitación del recurso” (AATS 25 de julio de 1995 RJ 1995/6101)

⁴⁰ MORENO LINDE, M., “El régimen jurídico...,” op. cit., pág. 148

⁴¹ “El acto recurrido [...] ha estimado procedente la suspensión de los actos administrativos impugnados, en cuanto implicativos de la paralización de la actividad extractiva de la actora por ser susceptibles de producir a dicha parte daños y perjuicios de difícil o imposible reparación, sin que se aprecie la existencia de un interés público merecedor de una preferente protección” STS de 10 de febrero de 2010 RJ 2010/3857

procedimiento de restablecimiento.

B) Otras medidas:

Sin embargo, esta medida de suspensión, como consecuencia de su aplicación inmediata – sin perjuicio del trámite de audiencia previa – supone una intervención justa pero gravosa, ya que paraliza por completo todas las actuaciones, causando perjuicios graves por muy diversas razones. Es por ello que, el apartado segundo del art. 364 recoge la posibilidad de que la medida de suspensión pueda ser levantada o modificada por otro de menor incidencia, cuando concurren las siguientes situaciones:

- a) Que se trate de una actuación legalizable, según informe municipal: Si el informe resulta favorable y compatible con el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU), la actividad tarde o temprano se procederá a la legalización y obtención del título habilitante. Por tanto, la medida de suspensión podrá ser levantada o modificada por otra de menor incidencia.
- b) Que el interesado acredite que ha solicitado, al tiempo de instar el levantamiento o modificación de la medida, las licencias o autorizaciones necesarias para su legalización: Sin embargo, con la antigua TRLOTCAN la solicitud de legalización que se hacía por los interesados interrumpía las actuaciones y, además, en muchos casos, determinaba la prescripción de la infracción correspondiente. Ahora ello no es posible ya que independientemente de la solicitud de legalización que se haga, el procedimiento de restablecimiento se tramita igualmente hasta su resolución final. Por tanto, la solicitud de legalización ahora solo permite la modificación de la suspensión por otra medida provisional, sin que repercuta en la incoación del expediente de restablecimiento.
- c) Que el interesado constituya, si la Administración así lo recuerda motivadamente, una garantía en cuantía no inferior al 50% del presupuesto de las actuaciones de reposición, mediante alguna de las formas admitidas en la legislación de contratos de las administraciones públicas: en esta redacción la previsión de “si la administración así lo recuerda motivadamente” viene a traducirse “dependiendo de la categoría y subcategoría de suelo, ponderando los daños y perjuicios” ya que a pesar de dejar fondos para su posterior reposición a la realidad anterior, hay determinados tipos de suelo manifiestamente

incompatibles con cualquier actuación urbanística, en los que las medidas de protección son más bien de prevención que de restablecimiento.

- d) Y por último, que la continuación de la actuación hasta tanto se resuelva el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística no suponga riesgos de producir daños y perjuicios de imposible o difícil reparación: estos daños y perjuicios no se refieren al interesado, que sería para aquel caso en el que se solicitara la suspensión de la medida cautelar adoptada como consecuencia de los mismos⁴², sino a la propia administración y en todo caso a la ordenación del territorio, cuando se decida levantar o modificar la paralización de las actuaciones al suponer que la continuación de la actividad irregular no atenta gravemente contra el territorio.

2.2 Actuaciones en curso de ejecución sin ajustarse a las determinaciones del título habilitante (art. 365)

Con carácter general, no se puede incoar procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística sobre actuaciones amparadas formalmente por licencia u otro título habilitante, salvo que la actuación no se ajuste o sobrepase los límites establecidos. A diferencia del apartado anterior, aquí se añade un trámite o un procedimiento previo obligatorio. No se decretará la suspensión inmediata – sin perjuicio en los casos de urgencia – de las actuaciones, sino que se abre un plazo de alegaciones de diez días para que el interesado efectúe las manifestaciones que a su derecho estime convenientes, previa notificación del acto administrativo señalándoles las anomalías observadas. Esta notificación se dirige a aquellos sujetos sobre los cuales la ley hace recaer la responsabilidad de solicitud y cumplimiento de la licencia – constructor, promotor y director técnico –. Solo una vez transcurrido dicho plazo sin formular alegaciones o se limitaren a aceptar el incumplimiento, se procederá a acordar la paralización.

42 “El concepto jurídico indeterminado "daños o perjuicios de reparación imposible o difícil" ha de valorarse en cada caso en muy directa relación con el interés público presente en la actuación administrativa, debiendo ponderarse, como señala la Exposición de Motivos de la citada Ley el grado en que el interés público exija la ejecución. Y así se ha podido afirmar que cuando las exigencias de ejecución que dicho interés público presenta son tenues, bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando aquella exigencia sea de gran intensidad, sólo perjuicios de muy elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución, en su caso.” STS 1999/2376, de 9 de abril de 1999, F.J. 2º.

Sin embargo puede ocurrir que, dentro del plazo de alegaciones conferido, los interesados alegaren la adecuación de las actuaciones a las licencias, en cuyo caso se les convocará para que dentro de los quince días siguientes se personen en el lugar donde la actuación se esté desarrollando, acompañado por los inspectores urbanísticos de los Ayuntamientos correspondientes o de los Agentes de Medio Ambiente adscritos a la ACPMN y a los Cabildos en sus respectivos ámbitos de actuación, para que recojan acta de las actuaciones en relación con las determinaciones de la licencia y a la vista de la cual se resolverá por algunas de estas tres vías:

- Si de la inspección realizada resulta que las actuaciones urbanísticas se ajustan a la licencia, se ordenará la prosecución de la actividad.
- Si las actuaciones no se ajustan a la licencia, se otorgará un plazo para su adecuación, transcurrido el cual sin que esta se produzca, se procederá a la paralización de la actividad urbanística.
- Si hay riesgos de imposible o difícil reparación, se ordenará a la paralización inmediata.

2.3 En actuaciones sujetas a comunicación previa, no iniciadas o en curso de ejecución. (art. 336)

Antes de la aprobación de la Ley 4/2017, la gran mayoría de las actuaciones urbanísticas requerían de un control previo por parte de las administraciones públicas. Si nos vamos al artículo 166 del antiguo TRLOTCAN, vemos la cantidad de actividades que están sometidas a licencia, muchas de ellas de poca trascendencia e impacto medioambiental, quedando exceptuado ciertas actuaciones concretas expresamente excluidas. Sin embargo, con la aprobación de la Directiva 2006/123 de 12 de diciembre, traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se apuesta por técnicas alternativas a la autorización previa, como es la comunicaciones previa, regulada en el art. 332 de la LSENPC⁴³.

43 De la Concha Bergillos, C., “*Las licencias urbanísticas*”, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2a ed., en VILLAR ROJAS (DIR), Aranzadi-Thomson, Madrid, pág.44

Por tanto, si bien se pueden realizar actuaciones urbanísticas por medio de la comunicación previa, la ley contempla también los mecanismos de restablecimiento, distinguiendo a continuación las dos situaciones siguientes:

- *Actuaciones no iniciadas:* Una vez presentada la comunicación previa con el documento acreditativo de los requisitos establecidos por la normativa vigente, el interesado quedará legitimado para la realización de las actuaciones, a no ser que la comunicación se halle incurso en alguna de las causas contempladas en el art. 350.3 de la LSENPC, por las cuales la Administración competente acordará la prohibición de inicio de la actividad en los siguientes casos:
 - a) Inexactitud, falsedad u omisión en la comunicación previa o en los documentos acompañados a la misma, salvo que sean subsanables
 - b) Contravención del régimen de comunicación previa a la actuación comunicada
 - c) Inaplicabilidad del régimen de comunicación previa por estar la actuación sujeta a la licencia u otro título habilitante
- *Actuaciones en curso de ejecución:* en los supuestos de actuaciones en curso de ejecución sujetas preceptivamente a comunicación previa, las medidas provisionales que se adopten varían según se trate de actuaciones carentes de comunicación previa o habiendo esta mediado, se exceda de la misma. Para ello se adoptarán las mismas medidas que para las actuaciones carentes de licencia o sin ajustarse a las determinaciones de la misma conforme a los arts. 364 y 365 de la LSENPC respectivamente.

2.4 En actuaciones constructivas o transformadoras del terreno ya ejecutadas y en usos ya establecidos (art. 367)

Una de las novedades que introduce la LSENPC/2017, es la previsión de las medidas provisionales en actuaciones constructivas o transformadoras del terreno ya ejecutadas y en usos ya consolidados, hasta tanto se ejecuten las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. Así, el art. 367.1 pone de manifiesto que *“tratándose de obras, construcciones o instalaciones ya ejecutadas y/o de usos o actividades en funcionamiento, las medidas provisionales solo podrán adoptarse de forma excepcional y con la finalidad de evitar o atenuar los perjuicios de imposible o difícil reparación*

que las actuaciones urbanísticas enjuiciadas pudieran ocasionar a los intereses públicos o de terceros hasta tanto se ejecuten las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.”

Con el antiguo TRLOTCAN/2017, las medidas provisionales y en concreto la medida estelar de suspensión y paralización de las obras solamente se preveía para las actuaciones en curso de ejecución, mientras que para las actuaciones ya ejecutadas, se preveía el requerimiento de legalización sin más. Como afirma el profesor PAREJO AFONSO, *“La razón de que, en este caso, la reacción administrativa no comience con la suspensión de las obras es obvia: estas están ya terminadas, por lo que no son susceptibles de ser suspendidas. De ahí que la actuación administrativa se inicie con el requerimiento expresado”*.

El art. 3672.2 establece que aún concurriendo las circunstancias excepcionales, la Administración ponderará los perjuicios de carácter social o económico que tales medidas puedan ocasionar a los afectados, *“teniendo en cuenta especialmente la concurrencia de usos de residencia habitual, actividades económicas en plena explotación, la ausencia o fácil reversibilidad de daños ambientales que pudieran producirse y cualquier otro equivalente.”* Una vez que se adopte, durará hasta tanto se ejecute las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

3. Actuaciones con título habilitante ilegal

3.1 La suspensión de los efectos de la licencia

Como afirma LUCIANO PAREJO, la prohibición legal del ejercicio de los actos de edificación o uso del suelo sin previa licencia no constituye el único presupuesto de la infracción urbanística. La transgresión material puede darse también en la realización de actuaciones amparadas por una licencia u orden de ejecución que pueden estar incursas en disconformidad con la ordenación territorial vigente, es decir, la emisión de los actos administrativos no necesariamente significa sin más una garantía del respeto de la normativa urbanística de aplicación⁴⁴.

En los arts. 184 y 185 del antiguo TRLOTCAN, se preveía la revocación de las licencias u órdenes de ejecución incompatibles con la ordenación ambiental, territorial y urbanística, diferenciado un doble procedimiento: por un lado en el caso del art. 184 en

⁴⁴ PAREJO AFONSO, L., *“La disciplina urbanística...”* op. cit., pág 73

actuaciones en curso de ejecución, estaba prevista la revocación de la licencia – precedida de su suspensión y de la paralización de las obras – que correspondería a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁵ y, por otro lado, en actuaciones ejecutadas del art. 185, se resolvía a través de la revisión de oficio, teniendo ambos procedimientos en común que las infracciones se calificaran como grave o muy graves⁴⁶.

Actualmente, con la regulación de la LSENPC/2017 en los arts. 369 y 370, se mantiene el procedimiento de revisión de licencias y actos autorizatorios que remite a su vez a la regulación de la LPAC. Las remisiones sobre la posibilidad de la suspensión de la licencia del art. 184.1 TRLOTCAN/2000, cuando se tratare de una infracción grave o muy grave, desaparece por completo, sin perjuicio de que el art. 55 del TRLS/2015 dispone que *“mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación del procedimiento administrativo común”*. En este sentido, art. 370.2 LSENPC/2017: *“La Administración que dictó la licencia o acto autorizatorio podrá acordar, durante la tramitación de los procedimientos de revisión o declaración de lesividad de los mismos, las medidas provisionales previstas en la presente ley sobre las actuaciones urbanísticas en curso de ejecución al amparo de dichos actos”*. Esta previsión coincide con las disposiciones generales de la LPAC, en concreto con el art. 108, en el que una vez *“iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.”*

3.2 La revisión de oficio y la declaración de lesividad

La potestad de revisión de oficio de los actos administrativos es el mecanismo de protección y restablecimiento de las licencias ilegales, que se reconoce a los entes

⁴⁵ Con el antiguo TRLOTCAN/2000, tratándose de obras en curso de ejecución, la primera medida de protección de la legalidad urbanística que había adoptar era la suspensión de los efectos de la licencia y su posterior remisión en el plazo de tres días a la jurisdicción contencioso administrativa para que se pronuncien sobre la pretendida ilegalidad de la licencia a través del procedimiento específico y sumario, regulado en el art. 127 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa – en adelante LJCA/1998–.

⁴⁶ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F., *“El derecho urbanístico...”* op. cit., pág. 503,

locales en los arts. 4.1 g) y 53 de la Ley de Bases de Régimen Local – en adelante LBRL–. Asimismo, al igual que los derogados arts. 302 de la Ley de Suelo de 1992 – en adelante LS/92– y el 46 de la Ley de Suelo de 2008 – en adelante LS/08–, el art. 60 del TRLS/2015 establece que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo⁴⁷.

En la LSENPC/2017 la previsión de la potestad de revisión de oficio se encuentra en el art. 369.1 de la LSENPC dispone que *“la revisión de licencias y demás actos administrativos habilitantes que sean contrarios a derecho se regirá por lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común”*. Así, cabe distinguir dos procedimientos distintos:

- A) Revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho: mientras el art. 55 del TRLS/2015 dispone que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística, el art. 369 de la LSENPC/2017 amplía su ámbito de actuación y declara nulo todos aquellos actos autorizatorios que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 47 de la LPAC, así como a las zonas establecidas en el apartado 5 del art. 361 de la LSENPC, entre las cuales están, las actuaciones en suelo rústico protegido o comprendido en un espacio natural protegido, suelo rústico de protección ambiental, en dominio público o en las zonas de protección o servidumbre del mismo, en los bienes catalogados o declarados de interés cultural, las viales, espacios libres o zonas verdes públicas así como las áreas no edificables privadas, que sean computables a efectos de la capacidad alojativa en los centros turísticos. Esta revisión de oficio podrá hacerse por iniciativa propia o a solicitud del interesado y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Canarias.
- B) En el supuesto de actos anulables, la administración municipal deberá proceder a la previa declaración de lesividad del acto y su ulterior impugnación en vía contencioso-administrativa, en los términos establecidos en la legislación de procedimiento común – art. 107 LPAC–.

En cuanto al límite temporal a la revisión de oficio de las licencias ilegales, en el caso

⁴⁷ Tal y como afirma BELADÍEZ ROJO *“Por el simple hecho de existir la licencia, la Administración ha creado la apariencia de un derecho, que ha hecho surgir en el titular de la misma la legítima creencia de haberlo adquirido (salvo, claro está, que medie dolo o negligencia grave por parte del titular)”*: M. BELADÍEZ ROJO *“Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión”*, RAP nº138, 1995, págs. 158 y ss.

de las licencias incursas en causa de anulabilidad, el plazo que dispone la Administración para declararlas lesivas para el interés público, antes de proceder a su impugnación en vía contencioso-administrativa, es de cuatro años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la LPAC. Por el contrario, en lo que se refiere a la revisión de las licencias nulas de pleno derecho, no existe sujeción de plazo⁴⁸ alguno conforme al art. 106.1 sin perjuicio del plazo establecido en el art. 110 de la LPAC.

No obstante, uno de los aspectos problemáticos que plantea MORENO LINDE, con respecto a los actos anulables, es si la anulación de la licencia y consecuente demolición de la construcción ejecutada, con indemnización al particular (art. 48 d) TRLS/2017) es la solución que se impone en todo caso, o si, el juego del principio de confianza legítima – la licencia–, como límite a la revisión de los actos administrativos (art. 110 LPAC), puede determinar en algún caso el mantenimiento de dicho título administrativo y, en consecuencia, de la edificación amparada en el mismo. La respuesta ha de ser afirmativa en primer lugar porque no toda declaración de lesividad y su posterior impugnación en la vía judicial va a determinar la anulación de la licencia, y en segundo lugar, los límites del art. 110 de la LPAC, referido a la equidad, a la buena fe y al derecho de los particulares, prevalecerá en algún que otro caso.

En cuanto a las medidas provisionales, con carácter general no será posible decretar la suspensión de la eficacia de la licencia ni la paralización de las obras, por cuanto las actuaciones ya están ejecutadas. Sin embargo, remitiéndonos al art. 367.1 de la LSENPC/2017, se podrán adoptar de forma excepcional en las construcciones o instalaciones ya ejecutadas y/o de usos o actividades en funcionamiento, todas aquellas medidas que sean compatibles, con la finalidad de evitar o atenuar los perjuicios de imposible o difícil reparación, previa ponderación de los perjuicios de carácter social o económico que se pudiera causar, especialmente si se trata de *“usos de residencia habitual, actividades económicas en plena explotación, la ausencia o fácil reversibilidad de daños ambientales que pudieran producirse y cualquier otro equivalente”*

⁴⁸ En este sentido, tal y como afirma MORENO LINDE, *“son razones de seguridad jurídica las que determinan que la Administración no conserve “sin die” la posibilidad de actuar frente a actuaciones urbanísticas ilegales, regla que encuentra su excepción en determinados supuestos que las normas urbanísticas consideran especialmente graves, en relación con los cuales entiende el legislador que la legalidad debe primar sobre la seguridad jurídica, y respecto de los que, por tanto, aquella limitación temporal no opera”*

CAPÍTULO IV: LAS MEDIDAS DEFINITIVAS DE RESTABLECIMIENTO

Siguiendo el marco temporal que hemos establecido para el proceso de restablecimiento de la legalidad urbanística, ahora nos centraremos en todas aquellas medidas definitivas que, una vez finalizado el procedimiento, se deberán adoptar para la restauración de la realidad física alterada. Las medidas provisionales – que ha sido objeto de estudio en el capítulo anterior– en palabras del profesor CASTILLO BLANCO no prejuzgan, ni mucho menos condicionan, la resolución final del procedimiento. Es por ello, que a continuación se procede a analizar las medidas definitivas que puede adoptar la orden incondicionada o condicionada de restablecimiento a la legalización de las actuaciones.

1. Las medidas de restauración de la legalidad urbanística

El procedimiento de restablecimiento habrá de concluir por una de las resoluciones citadas anteriormente. Si la orden condicionada de restablecimiento a la no legalización de las actuaciones constituye el fundamento para el restablecimiento de la legalidad urbanística, el incumplimiento o la imposibilidad de legalización conlleva a la restauración de la realidad física alterada. Así, el art. 358.1 de la LSENPC/2017 enumera todas aquellas modalidades de restauración que, atendiendo a la actuación urbanística realizada, se deben adoptar.

A) Demolición de edificaciones realizadas ilegalmente

En la terminología jurídica, el vocablo “demolición” se reserva habitualmente para referirse al derribo de las obras o edificaciones ilegales, ya sea de forma voluntaria por el responsable o por la autoridad administrativa. Es la medida más recurrente y la más gravosa, pues es de aplicación generalizada a todas aquellas obras no legalizables conforme al planeamiento o no legalizadas en el plazo. Aquí es donde llega otra de las novedades de la LSENPC/2017, ya que el art. 358.1 a) recoge expresamente la posibilidad de demolición de aquellas actuaciones no legalizadas en plazo, en contra de una línea jurisprudencial⁴⁹ que establecía que, tratándose de obras legalizables conforme al planeamiento vigente, el incumplimiento del plazo de legalización no comportaba la demolición de la edificación sino solo en aquellos casos no susceptibles de legalización.

⁴⁹ En este sentido, la STS de 21 de febrero de 1994 (RJ 1994/1092) establece que “*Es, por ello, por lo que hay que entender, como ya se ha indicado, que el mero transcurso del plazo de dos meses previsto en el art. 184 de la Ley del Suelo de 1976 no determina la demolición de las obras de que se trate si resulta de las actuaciones que dichas obras son legalizables.*”

Incluso algunas legislaciones autonómicas, como es el caso de Asturias⁵⁰ que prevé la posibilidad de legalización de oficio, a no ser que el promotor manifieste que no es de su interés instar la legalización y opte por la demolición, solución que sería más que hipotética. Sin embargo en Canarias se ha decidido dejar a la voluntad de los propietarios, por un lado tal vez por la dificultad de legalización de oficio, ya que en el caso de la ACPMN, esta no tiene competencia para decidir sobre la legalización de las obras o no, aunque sin perjuicio de los principios de cooperación y colaboración previsto en los arts. 141 y 143 de la Ley 40/2015. En segundo lugar, tal vez otra de las razones se deba a la singularidad y escasez del suelo de Canarias, procediendo a demoler todo aquello que no ha sido legalizado en plazo por el propietario, máxime cuando pudo y tuvo la posibilidad de hacerlo.

B) La reconstrucción de lo ilegalmente demolido:

Como ya se ha señalado, si bien es cierto que la demolición de edificaciones ilegales es la medida más recurrente, no supone^o que sea la única. En los supuestos de demolición indebida, la medida de restauración consistirá en la reconstrucción de lo ilegalmente demolido. En este punto, el LSENPC/2017 recoge las previsiones acerca de aquellas construcciones de valor histórico-artístico o incluidos en los Catálogos de bienes. Cuando se tratare de una construcción catalogada o de Bienes de Interés Cultural, la reconstrucción se realizará conforme a los criterios que determine la Consejería competente en materia de protección del patrimonio histórico-artístico y la orden no será de suspensión sino de “cese definitivo del acto”, con adopción de las medidas de seguridad procedentes conforme al art. 20 del RDU. Si resultara imposible dicha restauración, se exigirá la cuantía económica del daño producido, debiendo destinarse su importe a la conservación de otros bienes de interés cultural conforme a la legislación sectorial.

C) La reagrupación de parcelas:

En el caso de parcelaciones urbanísticas sin título habilitante, entendida esta como la división del terreno en diferentes parcelas con una auténtica transformación física, el restablecimiento de la realidad física se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa, debiéndose llevar al órgano competente en el plazo establecido la pertinente escritura de reparcelación, conforme a la cual se

⁵⁰ Art. 243 1. b) del Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo

haga constar que las parcelas se reagrupan a la finca matriz. Esta medida, podrá venir acompañada de la roturación de caminos, desmonte o desmantelamiento de servicios, demolición de vallados y cualquier otra que resulte necesaria a tal fin.

D) Cese definitivos de los usos o actividad:

Cuando los usos establecidos o la actividad realizada se halla sin los preceptivos títulos habilitantes o que son incompatibles con el instrumento de planeamiento correspondiente, se procederá a la orden de cese para poner fin al uso o a la actividad. Sin embargo, a pesar de ser una medida definitiva, la orden de cese no supone la ejecución material, salvo que en ella incluya la adopción de otro tipo de medidas para ejecutarla, como puede ser la imposición de multas coercitivas por el incumplimiento. En otras palabras, el acto que supone la ejecución material y la restauración de la realidad física alterada es la orden de precinto como consecuencia de su incumplimiento y no la orden de cese. Otra de las cuestiones importantes, que muchas veces es ignorada por nuestra ciudadanía y es que la obtención de licencia de edificaciones o instalaciones no alcanza al ejercicio de las actividades que se pueda realizar⁵¹.

E) Supuestos de comunicación previa:

En los supuestos de actuaciones comunicadas pero no iniciadas, la medida de restablecimiento consistirá en la prohibición de inicio de las actuaciones o, en su caso, de la declaración de ineficacia de la comunicación presentada, además de cualquiera otra medida que resulte de aplicación.

2 Medidas complementarias de las anteriores (art. 358.2)

Todas las reacciones de reposición a la realidad física alterada anteriormente citadas, podemos calificarlas como medidas principales, ya que muchas veces en la práctica las operaciones de restauración son insuficientes, necesitando por ello para su ejecución de medidas complementarias a la orden de restablecimiento.

Cese de suministro de agua, energía eléctrica, gas y telecomunicaciones:

Cuando fuere necesario para la eficacia de la orden de restablecimiento, la administración competente podrá adoptar estas medidas, comunicando a las empresas suministradoras para que procedan a la suspensión de la prestación de servicios. Para

⁵¹ En este sentido, la STSJ de Madrid (ROJ 1203/2011) establece que “*el otorgamiento de la licencia de instalación y obras de acondicionamiento para el ejercicio de la actividad de tienda de conveniencia no autoriza para el ejercicio de la actividad sino que debía solicitar y obtener previamente la de funcionamiento.*”

ello, disponen de un plazo de diez días, desde que reciban la orden de suspensión de suministro, la cual no se levantará hasta que concurran los siguientes requisitos: que proceda a legalizar las obras, usos o edificaciones respectivas y una vez que la administración tenga constancia, notificar la misma a las empresas suministradoras.

Sin embargo, una cuestión que plantea problemas en la doctrina es ¿qué pasaría en aquellos casos en los que se realicen obras de ampliación ilegal en una edificación ya construida conforme a derecho y que además, como es lógico, cuenten con los servicios de suministro? Para una correcta solución parece ser que el cese de suministro solamente debe afectar a lo construido ilegalmente y no a toda la edificación. Sin embargo, esto en la práctica plantea problemas, ya que en muy pocos casos las obras de ampliación son susceptibles de uso independiente que habiliten un uso separado. Con lo cual, el corte de suministro en toda la edificación sería contrario al principio de proporcionalidad, obligando a la administración a adoptar otras medidas menos gravosas.

A) La inhabilitación de accesos:

Esta medida –bastante eficaz si hablamos de la inhabilitación del tráfico rodado– consiste en prohibir el acceso a aquellos caminos por los que se accede a la construcción ilegal. Sin embargo, para esta medida la ley nos condiciona a seguir el procedimiento y las garantías establecidas por la legislación estatal vigente, con lo cual nos tenemos que remitir al art. 51 Ley sobre expropiación forzosa.

B) La anotación en el Registro de la Propiedad y la comunicación al Catastro:

Desde el art. 307.3 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación urbana (TRLR92), se preveía la posibilidad de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de los expedientes de disciplina urbanística. Actualmente se encuentra regulado en el art. 65.2 de la TRLR/2015, estableciendo que “ *En todo caso, en la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración estará obligada a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de la anotación preventiva a que se refiere el artículo 67.* Esta anotación preventiva tiene carácter obligatorio, ya que la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta

anotación preventiva, dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe.

La anotación preventiva en el Registro⁵² se hace a efectos de publicidad, dirigida al resto de las administraciones y a los terceros de buena fe y por otro lado, la comunicación al Catastro⁵³ tiene por objeto actualizar la información necesaria para la correcta descripción del inmueble. Sin embargo, una cuestión problemática es ¿qué pasaría con los terceros de buena fe que cuando adquieren el inmueble aún no existía anotación de la existencia del expediente de restablecimiento y existe una sentencia ejecutoria? En este sentido, el TS ha sentado una doctrina en virtud de la cual, *“la condición de los terceros adquirentes de buena fe carece de trascendencia a los efectos impedir la ejecución de una sentencia que impone la demolición del inmueble [...] ya que la fe pública registral y el acceso de sus derechos dominicales al Registro de la Propiedad no subsanan el incumplimiento del ordenamiento jurídico”*⁵⁴.

3. El plazo habilitante de las potestades administrativas de reacción

3.1 Naturaleza del plazo: caducidad o prescripción

El establecimiento de los límites temporales al ejercicio de las facultades y potestades administrativas de protección de la legalidad urbanística con respecto a las actuaciones ilegales, no es más que una manifestación de un principio fundamental en nuestro ordenamiento jurídico que es el de seguridad jurídica consagrada en el art. 9.3 de la CE⁵⁵. Este principio en el ámbito urbanístico, tal y como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO AFONSO implica que las obras una vez consumadas *“dan origen a relaciones y situaciones jurídico civiles, cuya realidad no puede dejarse en situación de permanente pendencia e inseguridad”*⁵⁶. De ahí surge la necesidad de establecer un período de tiempo determinado, transcurrido el cual, la Administración pierde toda posibilidad de reacción frente al ilícito urbanístico, no pudiendo requerir la

52 Arts. 56 y siguientes del Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

53 Art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Catastro

54 STS 26 de septiembre de 2006, (RJ 2006/6513)

55 “ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M., “Demolición de edificaciones...”, op., cit. pág. 79

56 GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO AFONSO: *“Lecciones de derecho Urbanístico”*, Civitas, 1981, pág 361 y ss

legalización ni tampoco ordenar medidas de restablecimiento⁵⁷.

Tradicionalmente, tanto la doctrina⁵⁸ como la jurisprudencia, han calificado el plazo de restauración de la legalidad urbanística como plazo de caducidad mientras que el ejercicio de la acción sancionadora tenía la naturaleza de prescripción⁵⁹. En palabras de PAREJO AFONSO, *“es claro que el plazo que nos ocupa no es de prescripción – propia del Derecho sancionador y de la responsabilidad por daños y perjuicios – y sí de caducidad, que es la naturaleza propia, en Derecho administrativo, de los términos para el ejercicio de acciones o competencia.”*. En este sentido, la STS de 14 de marzo de 1995⁶⁰ expone que *“el actor no impugna sanción urbanística alguna, a la que pudiera serle o no aplicable el plazo de prescripción [...] sino una medida de protección de la legalidad urbanística, respecto de la cual no cabe hablar de prescripción”*. Sin embargo no es extraño encontrar algunos otros pronunciamientos del TS sobre esta materia en la que califica el plazo de acción de restablecimiento como período de prescripción. Así, la STS de 27 de mayo de 1998⁶¹ establece que *“el dies a quo para el cómputo del referido plazo de prescripción es el del total terminación de las obras [...]”*. Esta tesis actualmente se entiende superada por la jurisprudencia más reciente, ya que la doctrina mayoritaria se decanta por la calificación de caducidad.

En la doctrina tampoco han faltado autores, que proponen que el plazo de incoación para el procedimiento de restablecimiento sea de prescripción y no de caducidad. En esta línea, BLANQUER CRIADO⁶² antepone el interés general a los intereses particulares, al establecer que si bien *“la caducidad no admite interrupciones del cómputo del plazo para beneficiar el tráfico inmobiliario entre particulares, la prescripción es susceptible de ser interrumpida por actuaciones administrativas de disciplina urbanística”* lo cual reforzaría la posible vigencia efectiva de las normas

57 En el Derecho Público, se mantiene la regla del Derecho Privado de la interrupción de la prescripción por alguna de sus causas establecidas, reiniciándose el mismo plazo una vez que cesa la interrupción, mientras que la caducidad no es susceptible de interrupción pero sí de suspensión en supuestos excepcionales, en los que se paraliza el tiempo transcurrido para sumarlo al posterior una vez que cesa la suspensión. R. LÓPEZ SALES: Tesis doctoral *“Régimen de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante en la Comunidad Valenciana”*, Castelló de la Plana, febrero de 2012, pág. 127 y ss.

58 ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M., *“Demolición de edificaciones...”* op., cit. pág. 80;

59 CASTILLO BLANCO, F., *“Régimen jurídico...”*, op., cit. pág. 206 y ss.

60 STS 14 de marzo de 1995 (RJ 1995/2087)

61 STS de 27 de mayo de 1998 (ROJ 3476/1998)

62 BLANQUER CRIADO, D., *“En la disciplina urbanística, como en el siete y medio, tan malo es llegar como pasarse”*, El Notario del siglo XXI, Revista 29, pág. 41

imperativas y prohibitivas que protegen los intereses generales.

En esta línea, la regulación de algunas Comunidad Autónomas, como es el caso de Cataluña, recoge en el art. 207 del Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante TRLUC/2010), la naturaleza de prescripción de la acción de restauración. Sin embargo, estudiando a fondo el régimen jurídico, se constata que tiene las características propias de caducidad, lo cual nos indica que la referencia a la prescripción ha sido consecuencia de la utilización imprecisa e indistinta que se produce muchas veces en esta materia.

En el caso de Canarias, no se habla sobre su naturaleza sino que solo se establece los plazos para su ejercicio. Con respecto a esta cuestión, el TSJ de Canarias se ha pronunciado en numerosas ocasiones, calificándolo como plazo de caducidad, tales como la sentencia de 17 de julio de 2018⁶³ *“que no podemos compartir la Tesis argumental del Juzgado, por cuando aquí no estamos en una situación de caducidad de la potestad de restablecimiento, sino de incumplimiento por parte del infractor de las potestades de restablecimiento que ya fueron ejercitadas en tiempo y ganaron firmeza”* o la sentencia de 29 de enero de 2018⁶⁴ *“procede, por tanto, apreciar la caducidad de la potestad de la Administración de ordenar la reposición de la realidad física alterada, ordenando la demolición de las obras.*

3.2 Plazo para incoar el procedimiento de restablecimiento

El art. 361.1 LSENPC/2017 establece que la administración podrá incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística:

- a) *“En cualquier momento, mientras las obras o usos estén en curso de ejecución, salvo lo dispuesto en la letra d) respecto a los usos consolidados.*
- b) *En el plazo de cuatro años desde su completa terminación, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a licencia u otro título habilitante equivalente.*
- c) *En el plazo de cuatro años, desde su completa terminación, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas.”*

63 STSJ de Canarias de 17 de julio de 2018 (ROJ 1772/2018)

64 STSJ de Canarias de 29 de enero de 2018 (ROJ 595/2018)

d) *“En el plazo de cuatro años, desde que se produzca el primer signo exterior y verificable de los usos que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o en la situación de fuera de ordenación.”*

Sin embargo, en la Exposición de motivos (XIII) de la ley se pone de manifiesto que para la acción de restablecimiento se mantiene el plazo de cuatro años para las actuaciones sujetas a licencia urbanística, mientras que aquellas que queden sujetas a comunicación previa se reduce el plazo a dos años, lo cual ha sido un error del legislador. Por tanto, las actuaciones en curso de ejecución no están sujetos a plazo, pudiendo la Administración incoar el procedimiento de restablecimiento en cualquier momento, mientras que para las actuaciones ya ejecutadas, se establece el plazo general de cuatro años, que tanto la doctrina como la jurisprudencia mayoritaria califican este período como plazo de caducidad, el cual empezará contar, desde la total finalización de las obras o desde el primer signo exterior verificable de los usos en edificaciones legales terminadas o en situación de fuera de ordenación⁶⁵. Aquí surge la cuestión de ¿qué se entiende por completa terminación en los supuestos de construcciones, edificaciones e instalaciones? El TS en relación con esta cuestión estableció que la terminación de la obra se produce “cuando está ultimada y dispuesta para servir al destino previsto, sin necesidad de ninguna actuación material, salvo las posibles obras de adaptación de alguno de los locales”⁶⁶. Así, el art. 361.3 junto con el art. 46 del Reglamento, se acogen de forma prácticamente literal a la tesis del TS anteriormente citada, especificando que para que se entiendan finalizadas las obras es necesario que esta no precisen de ninguna actuación material sustantiva posterior, salvo obras de ornato y embellecimiento. Esta disponibilidad para servir al uso previsto se valorará en atención a las características funcionales y técnicas objetivas aplicables al tipo de actuación, sin tener en cuenta el eventual consentimiento de la persona promotora o propietaria a una terminación anticipada de las obras. Por ello, en caso de desacuerdo, corresponderá al interesado desvirtuar la conclusión técnica administrativa, ya que como bien señala la jurisprudencia⁶⁷, *“la carga de la prueba la soporta no la administración sino el*

⁶⁵ No obstante, la regulación de las distintas Comunidades Autónomas varía notablemente en este aspecto. Así, el TRLUC de Cataluña (artículo 207), fija el plazo máximo de ejercicio de las facultades de restablecimiento de la legalidad urbanística en 6 años, la LOUSB de las Islas Baleares, lo fija en 8 (artículo 65), la LUCyL de Castilla y León, lo hace en 10 (114.2 en relación con el 121.1) y la Ley Valenciana, lo establece en 15 (artículo 236 de la LOTUPCV).

⁶⁶ STS de 7 de noviembre de 1981 (RJ 1271/4762)

⁶⁷ STS de 14 de mayo de 1990 (RJ 1990/12550) y también STS de 22 y 29 de septiembre, 29 de mayo y

administrado que voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad en la realización de unas obras y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del “dies a quo”.

Sin embargo, mayores problemas plantea aquellos supuestos en los que son los órganos jurisdiccionales los que ordenan la incoación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad. Es sabido por la mayoría de nosotros, que los procedimientos contenciosos, entre otros, se caracterizan por su excesiva lentitud y larga duración de los procesos, lo cual nos obliga a plantearnos la siguiente cuestión: ¿qué pasaría en aquellos procedimientos en los que en virtud de una sentencia firme se manda a la administración a que incoe el procedimiento de restablecimiento, una vez transcurrido el plazo de cuatro años? En este sentido la STSJ de Madrid⁶⁸ de 8 de julio de 2005 trataba sobre un supuesto en el que el Tribunal había anulado la orden de demolición establecida por la administración y ordenaba a reiniciar el expediente de restauración, estableciendo que *“concurren en el presente supuesto una circunstancia excepcional [...] en cuya virtud se determina que en aquellos casos en los cuales la administración actúa en mandato de una decisión judicial [...] es desde la fecha de ese mandato desde la que procede iniciar el cómputo de los cuatro años pues tal decisión interrumpe los plazos para el ejercicio de tal actuación que no pudo llevarse a cabo no por voluntad o abandono de la administración sino por decisión del Tribunal que en ejecución de la sentencia que anula la orden de demolición manda reiniciar el expediente de restauración”.*

Como afirma MORENO LINDE⁶⁹, son razones de seguridad jurídica las que determinan que la Administración no conserve *sine die* la posibilidad de actuar frente a actuaciones urbanísticas ilegales, regla que encuentra su excepción en aquellos supuestos en los que se precisa una protección especial de bienes de gran relevancia y de interés público, en relación con los cuales el legislador entiende que el principio de seguridad jurídica nunca puede quedar subordinada.

En este sentido, el art. 361.5 establece que las limitaciones temporales no regirán para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las siguientes actuaciones:

23 de junio de 1987, 27 de junio y 26 de septiembre de 1988, etc.

68 STSJ de Madrid de 8 de julio de 2005 (ROJ 8278/2005)

69 MORENO LINDE, M., *“El régimen jurídico...”*, op., cit. pág. 332

- a) *“Las de parcelación ilegal en suelo rústico protegido o comprendido en un espacio natural protegido.”*
- b) *“Las de construcción o edificación cuando hayan sido ejecutadas o realizadas.*
 - 1. *“Sobre suelo rústico de protección ambiental calificado como tal con carácter previo al inicio de la actuación.”*
 - 2. *“En dominio público o en las zonas de protección o servidumbre del mismo.”*
 - 3. *“Afectando a bienes catalogados o declarados de interés cultural en los términos de la legislación sobre patrimonio histórico.”*
 - 4. *“Afectando a viales, espacios libres o zonas verdes públicas.”*
 - 5. *“Afectando a áreas no edificables privadas, que sean computables a efectos de la capacidad alojativa en los rústicos.”*
- c) *“Las construcciones, edificaciones o instalaciones autorizadas para albergar los usos complementarios previstos en el artículo 61 de la presente ley, una vez cesada la actividad principal.”*
- d) *“Las obras y usos provisionales habilitados al amparo del artículo 32 de la presente ley, una vez revocado el título habilitante.”*

3.3 Plazo para la resolución del procedimiento

En el art. 356 LSENPC se recoge por primera vez el plazo de caducidad para la resolución del procedimiento de restablecimiento. Ello significa que, una vez incoado el procedimiento de restablecimiento, la administración dispone de un plazo determinado para resolver el mismo. Según lo dispuesto, *“el transcurso del plazo de seis meses desde la incoación del procedimiento sin que se haya notificado la resolución que ponga fin al mismo determinará su caducidad y archivo, sin perjuicio de la eventual incoación de un nuevo procedimiento [...]”*. Aquí conviene matizar sobre dos aspectos:

En primer lugar, cabe destacar que con el antiguo TRLOTCAN no se preveía una fecha concreta y se mantenía un silencio absoluto para la resolución de los procedimientos, a cuyos efectos, era aplicable el plazo de tres meses del art. 42.3 de la antigua LRJ-PAC o bien en el art. 21.3 de la LPAC, que es el plazo previsto con carácter general en defecto de disposición específica en el antiguo TRLOTCAN. Por tanto, transcurrido el plazo de tres meses, la administración tenía que declarar de oficio la

caducidad del expediente, salvo que el procedimiento se hubiera paralizado por cualquier causa imputable al interesado o que por cualquier otra causa legal el procedimiento se hubiera suspendido.

En segundo lugar, con la implantación del nuevo procedimiento se erradica una de las cuestiones que se planteaba en la doctrina, porque se discutía si el plazo de tres meses del que disponía el interesado para proceder a la legalización de las actuaciones, era susceptible de suspensión del plazo máximo de la resolución del expediente. Con respecto a esta cuestión, la STSJ de Canarias⁷⁰ de 7 de septiembre de 2007 estableció que *“Ese plazo de caducidad se interrumpe con el requerimiento de legalización, porque dicho restablecimiento puede tener lugar mediante la legalización de las obras o, si no es posible, mediante la reposición de la realidad física a su estado anterior”*.⁷¹ No obstante, con la actual LSENPC/2017 esta situación no se da porque el procedimiento de restablecimiento se efectúa una vez finalizado el procedimiento de legalización, en virtud de la orden condicionada de restablecimiento a la legalización de las actuaciones.

Asimismo, conforme al art. 95.3 de la LPAC, hay que recordar que la declaración de caducidad del procedimiento no produce por sí sola la prescripción de las acciones ni tampoco los procedimientos caducados interrumpen los plazos de caducidad, que siguen su curso normal. En esta línea, la STS⁷² de 12 de junio de 2003, estableció como doctrina que *“La declaración de caducidad y el archivo de las actuaciones establecidas [...] no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma ley”*. Además, el propio art. 356 de la LSENPC relativo a la caducidad del procedimiento, nos dice que *“sin perjuicio de la eventual incoación de un nuevo procedimiento”*.

⁷⁰ STSJICAN de 7 de septiembre de 2007 (ROJ 4028/2007, F.J. 4)

⁷¹ Sin embargo, la cuestión en esta materia no siempre ha sido unánime ni pacífica en las distintas Comunidades Autónomas. En el caso del Tribunal Superior de Justicia de Valencia – STSJCV de 26 de octubre de 2001, RJ 2071/1998 – establece que *“ante la falta de determinación, y puesto que la norma de procedimiento no establece plazo alguno, el termino para resolver en un procedimiento como el que se ha indicado, no puede ser otro que, el general que previene el párrafo 2º de la Ley 30/92, que es el de tres meses.[...] De manera que agotados los dos meses de que dispone el administrado para solicitar licencia sin haberlo verificado, la administración, para terminar el procedimiento de legalización, dispone de un mes mas, en el que deberá acordar la demolición de lo construido”*.

⁷² STS de 12 de junio de 2003 (ROJ 4084/2003)

4. El carácter real de las medidas

Si bien las sanciones urbanísticas tienen carácter personal, según los principios establecidos en los artículos 25 y siguientes de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público – en adelante RJSP/2015– las actuaciones de restablecimiento del orden urbanístico tienen un carácter real que actúan sobre el inmueble⁷³, independientemente de quienes sean sus propietarios y el título jurídico *inter vivos* o *mortis causa* de su adquisición, obligando a situarlo en condiciones de cumplimiento de la legalidad urbanística o volviéndolo a su situación originaria. Es por ello que, el artículo 27 del TRLSRU de 2015, establece que la transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario, quedando el nuevo titular subrogado en los derechos y deberes de este último. La LSENPC de 2017, no menciona el carácter real de las órdenes de restablecimiento, pero sí nos da una pista de ello en el artículo 351.3, al establecer que, los órganos competentes comunicarán la incoación y resolución de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística al Registro de la Propiedad, en los términos previstos en la legislación hipotecaria. Sin embargo, tal y como afirman los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO AFONSO⁷⁴, está anotación se produce con fines meramente de publicidad, y que la falta de su realización no podrá ser alegada para enervar el efecto subrogatorio, sin perjuicio de que “*la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente*”, conforme al art. 65.2 del TRLS/2015.

Por este motivo, es comprensible la preocupación en la doctrina por la situación de los terceros adquirentes de buena fe⁷⁵, cuando existe un acto administrativo por el que se ordena la demolición del mismo, que aboca en contra del particular. Sin embargo, existiendo un interés público prevalente en la efectiva aplicación y mantenimiento de la ordenación urbanística establecida por las leyes y normas de planeamiento, como indica ARREDONDO GUTIÉRREZ, es claro que se sacrifica cualquier consideración sobre la seguridad del tráfico jurídico-inmobiliario de carácter privado, y sin perjuicio obviamente de las acciones que en la esfera de Derecho Civil puedan corresponder a los

73 ARANA GARCÍA, E., “*La disciplina urbanística...*”, op., cit. pág. 232

74 GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO AFONSO., “*Lecciones de derecho...*”, op., cit. pág. 1105

75 OLMEDO GAYA, A. y PÉREZ SOLER, L.M., “Manual práctico de disciplina urbanística”, Tecnos, Madrid 2002

perjudicados frente a su causante⁷⁶. Así, en esta línea la STS 71 de 30 de enero de 1995⁷⁷, señala que “*el que la recurrente no fuese ni promotora ni técnica ni empresaria del ático de referencia, no supone en modo alguno el que se hayan infringido los artículos que invoca, por cuanto la medida de restauración del orden urbanístico alterado es de naturaleza real y no personal [...]*”. O como la sentencia de 4 de diciembre de 2012⁷⁸, “*la restauración del orden jurídico perturbado no puede frustrarse por virtud de relaciones jurídicas de naturaleza arrendaticia que, en su caso, podrán provocar las indemnizaciones procedentes en el ámbito del derecho privado*”

76 J.M. ARREDONDO GUTIÉRREZ: “*Demolición de edificaciones ilegales...*”, op. cit., pgs. 151 y ss.

77 STS de 30 de enero de 1995 (RJ 1995/71)

78 STS de 4 de diciembre de 2014 (RJ 2012/9743)

Capítulo V: La ejecutividad de las órdenes de restablecimiento y los plazos procedimentales

1. La ejecutividad de las órdenes de restablecimiento

A estas alturas de nuestro estudio, es menester centrarnos ahora, sobre el carácter ejecutorio de las resoluciones en el ámbito de la disciplina urbanística. Como afirma ARREDONDO GUTIÉRREZ, *“el alcance de la orden de restablecimiento vendrá estrictamente determinada por aquellas obras o actuaciones que hayan sido objeto del procedimiento de protección de la legalidad urbanística”* así como por el resultado del trámite de legalización, ya que este puede haberse producido parcialmente. Asimismo, en relación a la orden de restablecimiento, no hay que perder de vista el principio de proporcionalidad consagrado por la jurisprudencia, ya que tal y como indica la STS de 23 de octubre de 2001⁷⁹ *“dicho principio de proporcionalidad opera: a) con carácter ordinario, en aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración la posibilidad de elegir uno entre varios medios utilizables; y b), ya con carácter excepcional, y en conexión con los principios de buena fe y equidad en los supuestos en los que aun existiendo en principio un único medio este resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado”*

En los expedientes de restablecimiento, el acto ejecutorio se traduce en la reposición de la realidad física alterada, devolviendo al suelo la situación preexistente a la irrupción de las actuaciones irregulares. Sin embargo, ¿cuándo se entiende que una orden de restablecimiento goza de ejecutividad? En este sentido, el art. 358 de la LSENPC – sin introducir ninguna novedad, ya que, como no podía ser de otra manera, sigue las disposiciones de ejecución de los arts. 97 y ss de la LPAC – establece que, las ordenes de restablecimiento solo serán ejecutivas cuando el acto que las imponga no sea susceptible de ningún recurso en vía administrativa, pudiendo mantener, mientras tanto, las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado. En este sentido, el TS⁸⁰ pone de manifiesto que *“La consecuencia derivada de la firmeza administrativa del acto sancionador es, en nuestro sistema, su ejecutividad [...] el reverso del binomio firmeza-ejecutividad, es precisamente, el*

⁷⁹ STS de 23 de octubre de 2001 (ROJ 8163/2001)

⁸⁰ STS de 6 de abril de 2016, (RJ 2016/1193)

comienzo del plazo de prescripción de la sanción administrativa”. Aunque en esta sentencia estamos ante un régimen sancionador, el procedimiento de restablecimiento sigue los mismos pasos, porque al fin y al cabo, se trata de la ejecutividad de los actos administrativos en general, independientemente de la finalidad que tenga – ya sea sancionador o de restablecimiento–.⁸¹

2. Ejecutividad de la orden condicionada de restablecimiento

En el caso de las ordenes de restablecimiento condicionadas suspensivamente a la no legalización de las actuaciones, se fijará el plazo en el que deberá acreditarse la presentación de la solicitud de licencia o del acto equivalente de efectos legalizadores. Este plazo tiene como límite máximo el de dos meses, aunque cabe la posibilidad de prórroga justificada. Una vez transcurrido dicho periodo de tiempo sin que se hubiera acreditado la solicitud de legalización o de haberse acreditado en tiempo y forma, el procedimiento hubiese terminado por cualquier resolución distinta de la estimatoria, la orden de restablecimiento adquirirá plena ejecutividad⁸² *ex nunc*. Sin embargo, esa ejecutividad no es automática, debiendo acordarse por medio de acto expreso, que deberá determinar las medidas a adoptar y el plazo para su ejecución. Aquí es importante destacar, que las medidas adoptadas previamente en la orden condicionada de restablecimiento pueden variar, ya que, en caso de producirse la legalización parcial, la administración solo podrá acordar las medidas respecto de la situación no legalizada. El problema que se nos plantea es que no todos los supuestos son susceptibles de ejecución parcial sin afectar, técnica o funcionalmente, a otros ámbitos legales o incluso ya legalizados, obligando a la administración a volver a decidir sobre aquellas medidas que atiendan a las circunstancias concurrentes en cada caso, con especial ponderación del interés público afectado, de los terceros de buena fe, así como de los principios de menor intervención y demolición.

⁸¹ Sin embargo, fuera de nuestro ámbito, no necesariamente hay que relacionar el acto ejecutivo con su firmeza, porque tal y como firma el TS en otra ocasión, *“La consecuencia derivada de la firmeza administrativa del acto sancionador es, en nuestro sistema, su ejecutividad, cualidad no necesariamente asociada a aquélla pues caben, en efecto, actos ejecutivos aún no firmes”*

⁸² Una parte de la doctrina ha intentado poner de manifiesto sobre la confusión que se produce entre los términos “ejecutividad” y la “ejecutoriedad”. En este sentido, para RODRÍGUEZ MORO, la ejecutividad del acto es sinónimo de la eficacia del mismo, mientras que la ejecutoriedad supone llevar la ejecución a sus últimas consecuencias, incluso imponiéndolo obligatoriamente a los administrados que no se avienen a su cumplimiento.

3. La suspensión de la ejecución

3.1 La posibilidad de suspensión de la ejecución en vía judicial

Si nos trasladamos a los arts. 129 y siguientes de la LJCA/1998, se constata que los interesados podrán solicitar del Tribunal en cualquier estado del proceso, la adopción de cuantas medidas que estén dirigidas al aseguramiento de la efectividad de la sentencia.. En esta línea, el art. 130 LJCA/1998 establece que la suspensión de la orden de restablecimiento únicamente podrá acordarse, cuando la ejecución del acto pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto: por un lado, el interés público de ejecución inmediata efectiva de la orden de restablecimiento y por otro, los perjuicios que pudieran afectar a la parte interesada, cuyo grado de clasificación como “grave” o “irreparable” corresponde al órgano jurisdiccional. Según el ATS de 21 de marzo de 2001⁸³, la exégesis del precepto conduce a las siguientes conclusiones: a) *“La adopción de la medida, exige de modo ineludible, que el recurso pueda perder su finalidad legítima, lo que significa, entre otras posibles interpretaciones y desde luego que, de ejecutarse el acto, se crearía situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia que se dicte [...]; b) aún concurriendo el anterior presupuesto, puede denegarse la medida cautelar, siempre que se aprecie perturbación grave de los intereses generales o de tercero lo que obliga a efectuar siempre un juicio comparativo de todos los intereses en juego; y c) en todo caso el juicio de ponderación que al efecto ha de realizar el órgano jurisdiccional debe atender a las circunstancias particulares de cada situación y exige una motivación acorde con el proceso lógico efectuado para justificar la adopción o no de la medida cautelar”*⁸⁴.

Sin embargo, una vez solicitada la suspensión de la orden de restablecimiento en el escrito de interposición de la demanda, cabe preguntarnos si durante su tramitación, es decir, hasta la resolución del auto, el acto administrativo sigue siendo ejecutivo, ya que durante el tiempo que transcurre para la adopción o no dicha medida, puede dar lugar a la inviabilidad de la medida cautelar solicitada, por cuanto el hecho ejecutivo ya se ha

⁸³ ATS de 21 de marzo de 2001 (ROJ 11841/2001)

⁸⁴ En esta línea, la ATS de 6 de abril de 2017 (ROJ 3187/2017) establece que *“La mera alegación, sin prueba alguna, no permite estimar como probado, que la ejecución del acto impugnado [o la vigencia de la disposición impugnada] le pueda ocasiona perjuicios, ni menos que éstos sean de difícil o imposible reparación. El interesado en obtener la suspensión tiene la carga de probar adecuadamente qué daños y perjuicios de reparación imposible o difícil concurren en el caso para acordar la suspensión, sin que baste una mera invocación genérica.”*

consumado despegando todos sus efectos. Esta situación ha encontrado respuesta reiterada de los tribunales y supone paralizar la ejecutividad del acto hasta la resolución del incidente cautelar

. El TS en fecha 2 de marzo de 2016⁸⁵ afirma que *“El sistema cautelar representa un instrumento adecuado para la prestación de la tutela jurisdiccional, haciendo posible que la prerrogativa de la ejecutividad de los actos administrativos ceda ante las exigencias constitucionales cuando concurren determinadas circunstancias, evitando una merma en la efectividad de la tutela judicial mediante la adopción por parte de los jueces de las medidas imprescindibles para asegurar, en su caso, la eficacia del pronunciamiento futuro que pueda recaer; se trata de evitar que el futuro fallo favorable devenga inútil por la producción previa de situaciones irreversibles y contrarias al derecho”*. En la práctica esto se traduce en que la Administración no podrá ejecutar el acto administrativo recurrido y pendiente de la resolución que se adopte sobre la medida cautelar de suspensión. Sin embargo, para ello, es imprescindible que la Administración tenga conocimiento fehaciente de la solicitud de la medida cautelar, lo cual se hará bien por parte del interesado, depositando una copia del escrito de interposición de la demanda y la solicitud de la medida en la administración competente o bien por medio de la citación del Letrado de la Administración de Justicia a la administración demandada conforme al art. 131 de la LJCA.

Con respecto a la adopción de la medida solicitada, el TC⁸⁶ ha manifestado en varias ocasiones sobre dos situaciones jurídicas distintas: por un lado, aquellas decisiones judiciales que a pesar de que sean perjudiciales para el interesado, su efectividad no impide devolver las cosas al estado en que se hallaba antes – cuestión meramente patrimonial – y por otro aquellas decisiones judiciales en las que sí esta justificada la suspensión, por afectar a bienes de imposible restitución:

“A tal fin hemos venido distinguiendo entre aquellas decisiones judiciales cuya efectividad no impide devolver las cosas al ser y estado en que se hallaban antes de la ejecución y que admiten, por tanto, una posterior restitutio in integrum, y aquellas otras decisiones judiciales en las que la suspensión está justificada por afectar a bienes o derechos de imposible restitución a su estado anterior. Así, hemos dicho que las resoluciones judiciales con efectos meramente patrimoniales, en principio, no causan

85 ATS de 2 de marzo de 2016 (ROJ 1587/2016)

86 ATC 90/2005 de 28 de febrero de 2005

perjuicios irreparables por más que puedan producir efectos desfavorables a quien demanda el amparo, puesto que su reparación posterior, en caso de estimarse éste, es meramente económica y por ello no dificultosa, por lo que, en general, no procede su suspensión”.

En base a esta sentencia, cabe concluir que, tratándose de un determinado suelo u otro, la ponderación de los intereses en juego varía en un caso u otro.

A) tratándose de actuaciones constructivas en suelo urbano o que sirvan de domicilio a los interesados, el TS⁸⁷ ha establecido que: *“La resolución del Tribunal “a quo” difiere de la muy reiterada doctrina de esta Sala de que toda orden de demolición, en general, y específicamente, la atinente al domicilio familiar habitual, por su propia naturaleza, si se ejecuta antes de la culminación del proceso pendiente en el que ha de decidirse acerca de su procedencia y legalidad, puede dar lugar, en el caso de queda revocada posteriormente, a perjuicios de muy difícil reparación, toda vez que la demolición de un edificio o parte del mismo destinado a la morada familiar de su propietario, constituye una muy importante destrucción de riqueza material, implicando además una fuerte incidencia negativa en la convivencia normal de la familia y en las raíces psicológicas de las personas afectadas, que la destrucción de la propia vivienda lleva consigo, siempre de difícil reparación, independientemente de la mera entidad económica”*

B) En cambio, si se trata de actuaciones constructivas no constitutivas de vivienda habitual o situadas en suelo no urbanizable y suelo rústico – cualquiera que sea su categoría – el TS no lo califica de perjuicios de imposible o difícil reparación, sino reduciéndolo a una cuestión meramente patrimonial, pudiendo ser indemnizada. En este sentido, la STS de 30 de abril de 2009 establece que *“Debemos considerar a los efectos de la valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, así como en relación con la pérdida de la finalidad del recurso, que no resulta irreversible la ejecución de la orden de demolición recurrida, por la compensación económica y la posible reconstrucción que pudiera hacerse al efecto en el caso de estimación del recurso contencioso administrativo, como ya declaramos en nuestros autos [...]. Por tanto, no puede afirmarse que la denegación de la medida comporta, en todo caso y por tal razón, la pérdida de la finalidad del recurso, ex artículo 130.1 de la LJCA. Máxime si tomamos en consideración la propia naturaleza y configuración de la obra realizada”*⁸⁸

87 STS de 12 de noviembre de 1996 (ROJ 6291/1996)

88 STS de 30 de abril de 2009 (ROJ 2731/2009)

3.2 La posibilidad de suspensión de la ejecución en vía administrativa

A) Causas generales de suspensión de los actos administrativos:

Hasta ahora hemos visto la posibilidad de suspensión de la ejecución por medio de medidas cautelares en un proceso judicial, pero lo cierto es que cabe también solicitar la suspensión dentro del procedimiento administrativo. El art. 117 de la LPAC nos habla de la suspensión del acto administrativo, casi excepcional a la regla general, como medida cautelar dentro del procedimiento administrativo. Si bien es cierto que con carácter general la interposición de cualquier recurso no suspende *per se* la ejecución del acto impugnado – salvo las disposiciones que establezcan lo contrario –, la ley prevé que, previa ponderación suficientemente razonada por el órgano a quien compete resolver el recurso, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, pueda suspender, ya sea de oficio o a instancia de parte, la ejecución del acto, cuando concurran las siguientes circunstancias:

- a) *“Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”*
- b) *“Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47 de la LPAC.”*

A su vez, el apartado tercero del art. 117 de la misma ley recoge un efecto más contundente a la inactividad de la Administración, al señalar el plazo de un mes que dispone la Administración para su resolución y notificación desde que se haya registrado la solicitud de la medida de suspensión del acto. Si la administración no resuelve en plazo, la suspensión se produce de forma automática una vez transcurrido el mes. Sin embargo conviene mencionar que, para que se produzca la suspensión del acto en el caso de que la administración no resolviera en plazo, esta debe ir necesariamente en el recurso que proceda contra la orden de restablecimiento – en reposición si se trata de una resolución dictada por el Alcalde o en alzada ante el Consejero de Política Territorial y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias, en caso de que la resolución fuera dictada por el director de la ACPMN –. Esto se debe a que, muchas veces en la práctica, los administrados proceden sin más a la solicitud de suspensión del acto, una vez agotado los recursos y la vía administrativa, lo cual no puede despegar los mismos efectos que establece el art. 111.3 LPAC, presupuesto por el cual, la suspensión deberá

ir necesariamente en el recurso que proceda, sin perjuicio de que la administración posteriormente resuelva la solicitud de suspensión efectuada de forma independiente.

Al margen del momento oportuno en el que se debe solicitar la suspensión del acto administrativo, cabe preguntarnos si realmente, desde la perspectiva de los administrados, conviene adoptar dicha medida. Dejando a un lado la seguridad jurídica que nos produce el transcurso de un mes, momento en el que se entiende suspendido el acto, mientras se tramita el recurso interpuesto y al margen de la regla general del art. 117.1 de la LPAC, en el que se establece que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, la Administración rara vez procede a ejecutar la orden de restablecimiento cuando todavía existe un recurso en vía administrativa pendiente de resolución. Además, salvo casos de extraordinaria y urgente necesidad, en el que la administración priorice la ejecución de una determinada orden de restablecimiento, muchas veces para la ejecución de la misma se precisa de un determinado tiempo más o menos largo, el cual supera con creces el tiempo que tardaría la administración en resolver el recurso, sobre todo si se trata de una demolición en la que previamente hay que proceder a la contratación de la empresa demoledora y demás cuestiones de la más diversa naturaleza, lo cual hace prácticamente muy difícil, que la orden se ejecute antes de que se resuelva el recurso. La cuestión de fondo radica en que, una vez solicitada la suspensión y producida la misma transcurrido el plazo de un mes, se interrumpe el plazo de prescripción de los títulos ejecutivos, volviéndose a continuar el cómputo una vez que la administración resuelva el recurso interpuesto, y esto hace que se alargue la vigencia de los actos ejecutivos.

B) Causas específicas de suspensión (art. 359 LSENPC/2017 y art. 44 RIPLUC)

El primer supuesto que encontramos en la LSENPC es en el art. 359.2, el cual traspa de forma literal la posibilidad de suspensión de las resoluciones en los procedimientos sancionadores del art. 90.3 LPAC, donde se establece que cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente cuando el interesado manifestara a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. *“Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:*

- a) *Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo.*
- b) *Habiendo el interesado interpuesto recurso contecioso-administrativo, con las siguientes circunstancias:*
 - 1º. *Que no se haya solicitado, con el acto que inicia el procedimiento contencioso, la suspensión cautelar de la resolución impugnada.*
 - 2º. *Que el órgano judicial se pronuncie mediante resolución definitiva, sea o no firme, sobre la suspensión cautelar solicitada.”*

Por su parte, el art. 44.1 de la RIPLUC prevé que, la “ *orden de restablecimiento que sea firme en vía administrativa podrá ser suspendida en su ejecutividad, por la administración que la dictó y hasta tanto recaiga resolución judicial en incidente cautelar del recurso contencioso que se deduzca frente a aquélla, si la persona interesada así lo solicitara ante dicha administración y anunciara, en el mismo escrito, su propósito de interponer recurso contencioso frente a la orden de restablecimiento y de solicitar su suspensión judicial o si, en su caso, acreditara haber interpuesto dicho recurso y solicitado la suspensión”*

En el apartado segundo del artículo anterior, se pone de manifiesto que la presentación de la solicitud ante la administración determinará la suspensión automática de la orden de restablecimiento hasta tanto se resuelva la misma, pudiendo mantener, no obstante, la efectividad de las medidas cautelares que hubieran sido adoptadas en la resolución, así como de aquellas que la administración pueda adoptar ante la solicitud formulada.

Con carácter general, la administración accederá a la solicitud de suspensión, salvo que concurran perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o de terceras personas. La suspensión, en el caso de haber sido adoptada, quedará sin efecto una vez que se resuelva el incidente cautelar en vía judicial sobre la suspensión del acto ejecutivo, conforme al art. 46.3 y 46.5 del RIPLUC.

3.3 La posibilidad de suspensión de la ejecución por legalización sobrevenida

En palabras del profesor ARREDONDO GUTIÉRREZ⁸⁹, los instrumentos de planeamiento urbanístico no constituyen una realidad absolutamente inmutable y es

⁸⁹ ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M., “*Demolición de edificaciones ilegales...*” op. cit., pgs. 151 y ss.

posible que, durante la sustanciación de un expediente que tenga por objeto la restauración de la legalidad urbanística, e incluso una vez ya dictada en el mismo orden de demolición contra obras o edificaciones ilegales, tenga lugar la alteración o sustitución de la ordenación urbanística, bajo cuya férula se haya resuelto el procedimiento. En esta tesis, la doctrina se ha planteado sobre la posibilidad o no de ejecutar una orden de restablecimiento cuando se estuviera tramitando una modificación del planeamiento que pudiera legalizar las obras o edificaciones ilegales, ya que, como se plantea el profesor HERNÁNDEZ GONZÁLEZ⁹⁰, ¿qué se protege demoliendo una obra que se podría volver a construir? En un primer posicionamiento, la jurisprudencia del TS se decantaba por la inejecución de los actos administrativos, cuando la infracción que hubiera iniciado el procedimiento, pudiera ser legalizada tras la modificación del planeamiento. En este sentido, la STS de 25 de septiembre de 2002⁹¹ establece que *“La comisión de la infracción consistente en edificar en suelo no urbanizable no hace ilegal cualquier modificación posterior del planeamiento, destinada precisamente a ajustar la realidad existente con el planeamiento, y, en definitiva, a eliminar la infracción apreciada por la sentencia anterior. La prueba que probablemente era relevante era la que se hubiese destinado a comprobar que no existían circunstancias objetivas que justificasen el cambio de planeamiento que constituía el contenido del acto impugnado”*

Sin embargo, esta tesis no tuvo aceptación por parte de la doctrina, que consideraba que atentaba contra el derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva – art 24.1 CE – . Es por ello que, el TC en fecha de 26 de enero de 2009⁹², puso de manifiesto que *“La decisión judicial de suspender una demolición acordada en sentencia firme sobre la base de una mera futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, supone una vulneración del art. 24.1 de la CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes”*.. Además, si el ejercicio de la potestad de modificación del planeamiento ha sido una operación de *“cirujía puntual”*, con el fin exclusivo de permitir la legalización de una determinada obra ilegal, el TS, en sentencia de 25 de mayo de 2007⁹³, ha establecido

90 HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *“Derecho urbanístico...”*, op. cit., pág. 498

91 STS de 25 de septiembre de 2002 (ROJ 6149/2002)

92 STC 22/2009 de 26 de enero

93 STS de 25 de mayo de 2007 (RJ 2007/8065)

que dicha modificación queda viciada de desviación de poder.

Por su parte, el TS⁹⁴ se ha pronunciado en varias ocasiones, calificando también las modificaciones del planeamiento como viciadas de desviación de poder, cuando estén dirigidas a eludir, ya sea de forma directa o de forma encubierta, la ejecución de lo dispuesto en sentencias firmes. En esta línea, el TS estableció en una sentencia de fecha de 10 de diciembre de 2003⁹⁵ *“Si bien la administración sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística y, por tanto, de modificación de las determinaciones aplicables, debe, si ello incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en sentencia firme, demostrar que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico”*

4. El incumplimiento del particular de las órdenes de ejecución: la ejecución subsidiaria y la repercusión de gastos e indemnizaciones

Cuando se dicte la orden de restablecimiento de la legalidad urbanística, se determinará las actuaciones a realizar y el plazo para su ejecución. Siendo el responsable de la actuación el primer obligado a reponer las cosas a su estado original anterior a la comisión de los hechos que motivaron la puesta en marcha del procedimiento de restablecimiento, y este no acometa su cumplimiento efectivo, la administración se encuentra habilitada para poner en marcha las medidas de ejecución forzosa. De esta forma, la legislación canaria, a efectos del cumplimiento efectivo de la orden de reposición de la realidad física a su estado original, ha establecido un doble sistema: por un lado, el fomento y recompensa para el cumplimiento voluntario, con reducciones de las sanciones impuestas y por otro, la penalización ante el incumplimiento voluntario. En este último, a fin de penalizar la no reposición de la realidad física alterada, el art. 368 de la LSENPC establece que, el incumplimiento por parte del interesado de dichos plazos dará lugar a la adopción de las siguientes medidas:

- a) la imposición por la Administración de multas coercitivas, que se podrán imponer mensualmente en cuantía de 600 a 3.000 euros cada una de ellas, determinándose la cuantía con criterios de proporcionalidad teniendo en cuenta la entidad y trascendencia de la actuación urbanística de que se trate,

94 STS de 10 de julio de 2007 (ROJ 51182007)

95 STS de 10 de diciembre de 2003 (ROJ 7918/2003)

con un máximo de diez. Estas multas coercitivas se impondrán con independencia de las que puedan imponerse con ocasión del correspondiente expediente sancionador.

- b) A la ejecución subsidiaria por parte de la administración actuante y a costa del interesado. Transcurrido el plazo de cumplimiento voluntario derivado de la última multa coercitiva impuesta, la administración actuante estará obligada a ejecutar subsidiariamente las correspondientes órdenes, a cargo del interesado
- c) A la ejecución forzosa mediante cualquier otro medio previsto en el ordenamiento jurídico.
- d) Por último se recoge también, la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando no se ejecute por el interesado la orden firme de restablecimiento. Este mecanismo de protección tiene su origen en la doctrina constitucional, donde se ha admitido que las Comunidades Autónomas puedan fijar *causas expropriandi* por incumplimiento de la función social de la propiedad⁹⁶, dando lugar a una compleja casuística en las distintas leyes autonómicas.

Por su parte, a fin de incentivar el cumplimiento efectivo de las órdenes de restablecimiento, el art. 400 LSENPC nos habla de la reducción de la sanción, entre otros, en los siguientes casos:

- a) En el caso de que la total restauración de la realidad física alterada se efectuara por el interesado con anterioridad a la iniciación del expediente sancionador, la multa a imponer se concretará en un 10% de la que resultara legalmente aplicable, es decir, se reducirá en un 90%.
- b) Si la restauración de la realidad física alterada se llevase a cabo por el interesado tras la incoación del procedimiento sancionador pero antes de la firmeza de la sanción en vía administrativa, la multa a abonar se concretará en un 25% de la que resultara legalmente aplicable.
- c) Las mismas reducciones establecidas en los apartados anteriores serán de aplicación si se produjera la legalización de la actuación constitutiva de

96. GONZÁLEZ PÉREZ, J. “Comentarios a la Ley de suelo”, I, 2008, 2a ed, págs. 1767 y sig

infracción, habiendo formulado la preceptiva solicitud antes de la incoación o antes de la firmeza de la sanción en vía administrativa, según proceda.

- d) Si el infractor, dentro del mes siguiente a la notificación de la sanción, asume el compromiso de proceder a restablecer el orden infringido por sus propios medios, en un plazo de dos meses, o a la legalización, siempre que aporte, en este último caso, informe municipal acreditativo del carácter legalizable, la cuantía se reducirá en un 40%, quedando condicionada dicha disminución a la efectividad del restablecimiento o legalización.

5. Plazo para la ejecución de las órdenes de restablecimiento: especial referencia a la Disposición Adicional Cuarta del Reglamento

Una vez dictada la orden de restablecimiento, el transcurso del tiempo vuelve a tener su influencia, ya que la administración dispone de un plazo determinado para ejecutar la orden de restablecimiento. Con anterioridad a la entrada en vigor de la LSENPC, las ordenes de restablecimiento como consecuencia de los procedimientos de disciplina urbanística, constituían una obligación civil de carácter real, que en ausencia de plazo establecido en las Leyes urbanísticas, se regían por el plazo general de las obligaciones personales establecidas en el art. 1964 del CC, que establecía un plazo de 15 años⁹⁷.

Sin embargo, posteriormente, con ocasión de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC) de fecha de 5 de octubre mediante Ley 42/2015, se modificó el régimen de prescripción, acortando el plazo general de 15 años establecido en el CC, quedándose redactado de la siguiente manera: *“Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los 5 años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación”*. La finalidad según el legislador, es obtener un equilibrio entre los intereses de los acreedores en la conservación de sus pretensiones y la necesidad de sujetarla a un plazo máximo.

Para mayor concreción, en la Disposición Adicional Quinta de la LSENPC/2017 se establece que *“La prescripción comenzada antes de la publicación de este código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia*

⁹⁷ Con anterioridad a la entrada de la reforma de la LEC del años 2015, era pacífica la cuestión de que el plazo de prescripción era de quince años, desde que se dictaba la orden de restablecimiento. Como señala la STS de 5 de junio de 1987 (RJ 1987/5927), una orden administrativa de derribo no tenía ligar hasta el transcurso del plazo de los 15 años establecido en el art. 1964 del CC, contando desde la firma del acto ejecutivo.

transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo”. En este sentido, el auto de 22 de octubre de 2007 del Juzgado N°1 de lo mercantil de Alicante (REC 247/2007) establece que “el artículo 1939 del Código Civil tanto la doctrina como la jurisprudencia (STS de 11 de enero de 1943 y 16 de noviembre de 1988 [RJ 1988\8469]) han entendido que tiene un marcado carácter transitorio común, tendente a resolver los conflictos de normas jurídicas que, promulgadas sucesivamente en el tiempo, regulan de forma distinta o incompatible una materia afectada por el régimen de prescripción (y por el de caducidad), que contiene una regla general y una excepción. Así por la regla general el régimen de prescripción aplicable será el de la Ley vigente en el momento en el que el fenómeno de la prescripción comenzó a producirse, esto es cuando surge el «dies a quo», que es cuando se pudo ejercitar el derecho o acción de que se trate (artículo 1969 del Código Civil), lo que se supone que si ese momento se da cuando ha entrado en vigor la nueva Ley será esta de aplicación (interpretación «a contrario sensu» del artículo 1939) y si por el contrario, se da con la Ley antigua, lo será ésta. Ahora bien, y en ello consiste la excepción, cuando la prescripción ha comenzado su cómputo con la antigua Ley, y la nueva establece un plazo más breve, siempre que este transcurra por entero desde la entrada en vigor de la nueva Ley, será de aplicación éste y no el de la antigua, no siendo válido computar acumulando, el plazo transcurrido bajo el imperio del antiguo texto legal al nuevo”.

Siguiendo este esquema, el régimen transitorio quedaría de la siguiente manera:

- a) En las relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre 2000 y 7 de octubre 2005, se aplicaría el plazo de prescripción de quince años, ya que en todo caso se extinguiría antes de transcurrir los cinco años a partir de la entrada en vigor de la reforma de la LEC
- b) En las relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2005 y 7 de octubre de 2015, se aplicaría el régimen transitorio anteriormente citado, de tal forma que, todas las acciones prescribirán antes de transcurrir los quince años y, en todo caso, hasta el 7 de octubre de 2020, es decir, a los cinco años a la entrada en vigor de la reforma.
- c) En las relaciones jurídicas nacidas a partir del 7 de octubre de 2015, es decir, a partir de la entrada en vigor, no plantea mayores problemas ya que, se aplicaría

el plazo de cinco años establecido en la actual redacción del art. 1964.2 del CC.

En lo que a la legislación urbanística se refiere, la LSENPC/2017 adopta al respecto una regulación específica, estableciendo un plazo de diez años que desplaza la aplicación del plazo de cinco años del art. 1964.2 del CC, ya que este último es solamente para las acciones que no tengan “*plazo especial*”. Establece el art. 361.2 c) que “*La administración podrá proceder a la ejecución de las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística adoptadas: en el plazo de diez años contados desde que la orden de restablecimiento goce de ejecutividad, en los casos construcciones, edificaciones e instalaciones terminadas antes de la adopción de dicha orden*”.

Por su parte, en la Disposición Transitoria 16ª se establece que “*Las órdenes de restablecimiento pendientes de ejecución sobre edificaciones terminadas quedan sujetas al plazo de diez años para ejecutarlas establecido por esta Ley a computar desde que tuvieran fuerza ejecutiva*”. Sin embargo este último añade que, “*Esta norma será de aplicación una vez transcurran seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley*”. Con lo cual, si la LSENPC ha entrado en vigor el 1 de septiembre de 2017, la norma sería de aplicación a partir de las resoluciones dictadas del 2 de marzo de 2018.

Por otro lado, en la Disposición Transitoria 24ª se establece que “*En los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, particularmente en los que se precise la demolición de las edificaciones ilegalizables, el plazo de ejecución será de quince años.*” Sin embargo, esta regulación ha sido otro error del legislador y que por tanto dicho plazo de quince años no es aplicable, quedando reducido al plazo general de diez años.

En resumen, conforme a la Disposición Transitoria 16ª, todas las órdenes de restablecimiento dictadas a partir del día 2 marzo de 2018 o las dictadas con anterioridad pero que una vez llegado a tal fecha y no hayan sido ejecutadas, será de aplicación el plazo de diez años. Es lo que establece también la Disposición Transitoria 4ª del Reglamento, al poner de manifiesto que: “*La limitación temporal de diez años para la ejecución de órdenes de restablecimiento prevista en el artículo 361.2.c) y en la disposición transitoria decimosexta, apartado 2, de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del*

Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, será de aplicación a todas las órdenes de restablecimiento dictadas a partir de la entrada en vigor de dicha Ley”.

En relación con las órdenes dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 13 de julio, pendientes de ejecución, se estará a la norma que resulte más favorable para las personas obligadas al restablecimiento, atendiendo a tal efecto a lo previsto en disposiciones generales sobre prescripción de acciones. Aquí es importante destacar el último inciso de esta Disposición Transitoria, ya que en relación a las órdenes dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, se estará sujeta a la ley más favorable. De esta forma, las relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2015 y el 2 de marzo de 2018, tendrán un plazo de prescripción de 5 años, en todo caso.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El incumplimiento relativamente generalizado de las normas urbanísticas tuvo como consecuencia lógica, que la aplicación de las medidas de restablecimiento estuviera a la orden del día. Así, en los análisis territoriales del año 2018 efectuados por la ACPMN, se refleja que el 31% –440 expedientes– del total de los expedientes abiertos corresponde a las infracciones urbanísticas constructivas, mientras que el 13% –191 expedientes– pertenece a las infracciones urbanísticas no constructivas. Con lo cual, en suma, el 44% de los expedientes abiertos por la Agencia en nuestro territorio corresponde a las infracciones urbanísticas.⁹⁸

SEGUNDA: Con respecto al plazo de ejecución de la orden de restablecimiento, la implantación de los diez años no puede más que celebrarse, en aras de la seguridad jurídica. Y es que el proceso urbanístico, como una realidad susceptible de análisis jurídico, está claro que excede de la esfera privada de los ciudadanos, pues la ordenación del territorio goza de un carácter social y público merecedora de unos plazos especiales sin que como ahora, estuvieran sujetos a las disposiciones generales del CC.

TERCERA: Más novedosa ha sido la inserción de la orden condicionada de restablecimiento a la no legalización de las actuaciones, suprimiendo así el trámite del requerimiento de legalización que se hacía tradicionalmente. Con esta regulación, se constata y se deja en evidencia la incertidumbre del legislador autonómico, que ha sufrido los avatares de este trámite, tratando de adelantarse a los acontecimientos y evitar situaciones embarazosas, ya que tal y como se apunta en la exposición de motivos, la solicitud de legalización interrumpía las actuaciones y, además, en muchos casos, provocaba la prescripción de la infracción correspondiente.

CUARTA: A pesar de la intención de plenitud normativa perseguida por la Ley 4/2017, ha resultado evidente que dicha Ley no agota la ordenación en esta materia. Y aquí se valora positivamente el importante esfuerzo preventivo que realiza el Reglamento, ya que se encarga de conceptualizar los diferentes elementos sobre los que se construye el

98

<https://apmunweb.grafcan.es/apartados/analisis-territorial.html>

restablecimiento de la legalidad urbanística (art.39 y ss) e introducir los mecanismos necesarios para una eficaz coordinación interadministrativa en el ejercicio de las potestades de protección (art. 35 y ss)

QUINTA: También ha sido un avance en esta materia la separación de los procedimientos de restablecimiento y el régimen sancionador, por cuanto suponen una manifestación de las potestades públicas donde se unen dos aspectos distintos, pero a la vez de similar trascendencia, a saber, la potestad de reprimir conductas típicas imponiendo sanciones y el restablecimiento de la realidad física alterada. Con lo cual, los dos procedimientos tiene ahora un carácter autónomo, aunque dicha autonomía no se traduce en una independencia absoluta, toda vez que lo resuelto en un procedimiento de restablecimiento, puede vincular la decisión del procedimiento sancionador.

SEXTA: En la doctrina ha sido insistente la reiterada desaprobación a la Administración por el escaso cumplimiento de la disciplina urbanística. Incluso, diversos autores han propugnado la retirada de todas o parte de las competencias en restauración de la legalidad y sanción a los Ayuntamientos. Es reconocido por la gran mayoría de los juristas en esta materia, que la disciplina urbanística en España se ha caracterizado tradicionalmente por la amplia discrecionalidad con la que se ha abordado, así como por la parquedad regulatoria. Superada en gran medida esta última fase, la solución no puede pasar por el traspaso de las competencias a otros organismos públicos, sino por la dotación de los medios personales y económicos suficientes para que la administración municipal pueda intervenir con mayor frecuencia en la potestad de restablecimiento. Entendemos por tanto, que el desplazamiento de las competencias en materia de restablecimiento a la administración municipal supondría una negligencia difícil de subsanar, ya que el escaso cumplimiento de una potestad no implica desapoderar a la administración de la misma, sino a la implantación de aquellos mecanismos que contribuyan a su mejora.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALONSO TIMÓN, A.J., *“Introducción al derecho urbanístico”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013
2. AMORES INIESTA. A., *“La disciplina urbanística”*, en *“Derecho urbanístico y de suelo de la región de Murcia”*, Tirant lo Blanch, Valencia 2011
3. ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M., *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*. 3a Edición (2009). Ed. Comares,
4. BLANQUER CRIADO, D., *“En la disciplina urbanística, como en el siete y medio, tan malo es llegar como pasarse”*, El Notario del siglo XXI, Revista 29
5. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *“Introducción al derecho urbanístico”*, Tecnos, Madrid, 1997
6. CASTILLO BLANCO, F., *“Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico autorizante”*, Aranzadi, Navarra, 2006,
7. CORELLA MONEDERO, J.M., *“Manual de Urbanismo”*, INAP, Madrid 2001,
8. De la Concha Bergillos, C., *“Las licencias urbanísticas”*, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2a ed., en VILLAR ROJAS (DIR), Aranzadi, Madrid, 2010
9. HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *“Manual de derecho urbanístico”*, Civitas, Madrid 2014
10. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO AFONSO: *“Lecciones de derecho Urbanístico”*, Civitas, 1981,
11. GONZÁLEZ BUSTOS, M^a.A., *“Derecho urbanístico, guía teórico-práctica”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015
12. GONZÁLEZ PÉREZ, J. *“Comentarios a la Ley de suelo”*, I, en revista de derecho urbanístico núm. 35, 2008
13. GUTIÉRREZ JULIÁN, F.J., *“Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía”*, Cemci, Granada, 2009
14. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *“Disciplina urbanística”*, en VILLAR ROJAS, (DIR). *“Derecho urbanístico de Canarias”*, Aranzadi, Madrid, 2010
15. LÓPEZ SALES, R., *“Régimen de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante en la Comunidad Valenciana”*, Castelló de la Plana, febrero de 2012
16. M. BELADÍEZ ROJO., *“Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión”*, RAP nº138, 1995

17. OLMEDO GAYA, A. y PÉREZ SOLER, L.M., "Manual práctico de disciplina urbanística", Tecnos, Madrid 2002
18. REBOLLO PUIG, M., "*Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*", Iustel, Madrid 2007
19. ÚBEDA TARAJANO. F., "*La disciplina urbanística*", en "El derecho urbanístico de Canarias", SÁNCHEZ GOYANES. E., (DIR) El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid 2009, pág. 27.

JURISPRUDENCIA

- STC 36/1994 de 10 de enero.
STC 61/1997 de 20 de marzo.
STC 149/1991 de 4 de julio.
STC 40/1998 de 19 de febrero.
STC 77/1984 de 3 julio.
STS 13 de enero de 2018 (ROJ 476/2018)
STS 18 de julio de 2002 (RJ 2002/5437)
STS 11 de mayo de 2006 (RJ 2006/6123)
STS de 16 de octubre de 1990 (RJ 1990/8128)
STS de 26 de septiembre de 1995 (ROJ 4702/1995)
STS de 18 de julio de 1997 (ROJ 5136/1997)
STS de 23 de febrero de 1998 (RJ 1998/3075)
STS de 2 de marzo de 2009 (RJ 2009/1516)
STS de 23 de febrero de 1998 (RJ 1998/3075)
STS de 18 de diciembre de 2002 (RJ 2002/1728)
STS de 2 de marzo de 2009 (RJ 2009/1566)
ATS de 25 de julio de 1995 (RJ 1995/6101)
STS de 9 de abril de 1999 (ROJ 2376/1999)
STS de 21 de febrero de 1994 (RJ 1994/1092)
STS de 24 de mayo de 2012 (RJ 2012/7008)
STS de 29 de mayor 2015 (RJ 2015/2427)
STS de 17 de noviembre de 1997 (RJ 1997/6888)
STS de 26 de septiennre de 2006 (RJ 2006/6513)
STS de 14 de marzo de 1995 (RJ 1995/2087)
STS de 27 de mayo de 1998 (ROJ 3476/1998)
STSJ de Canarias de 17 de julio de 2018 (ROJ 1772/2018)
STSJ de Canarias de 29 de enero de 2018 (ROJ 595/2018)
STS de 7 de noviembre de 1981 (RJ 4762/1981)
STS de 14 de mayo de 1990 (RJ 12550/1990)
STSJ de Madrid de 8 de julio de 2005 (ROJ 8278/2005)
STSJ de Canarias de 7 de septiembre de 2007 (ROJ 4018/2007)
STS de 12 de junio de 2003 (ROJ 4084/2003)
STS de 30 de enero de 1995 (RJ 1995/ 71)
STS de 4 de diciembre de 2014 (RJ 2014/9743)
STS de 23 de octubre de 2001 (ROJ 8163/2001)
STS de 6 de abril de 2016 (RJ 2016/1193)
ATS de 21 de marzo de 2001 (ROJ 11841/2001)
ATS de 6 de abril de 2017 (ROJ 3187/2017)
ATS de 2 marzo de 2016 (ROJ 1587/2016)
ATC 90/2005 de 28 de febrero.
STS de 12 de noviembre de 1996 (ROJ 6291/1996) °
STS de 30 de abril de 2009 (ROJ 2731/2009)
STS de 25 de septiembre de 2002 (ROJ

6149/2002)

STC de 22/2009 de 26 de enero.

STS de 25 de mayo de 2007 (RJ 2007/8065)

STS de 10 de julio de 2007 (ROJ

5118/2007)

STS de 10 de diciembre de 2003 (ROJ

7918/2003)