

TRABAJO FIN DE GRADO
Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2023/2024
Convocatoria: Mayo

CONCEPTO DE “OBRA TOTALMENTE TERMINADA” EN EL DERECHO URBANÍSTICO

(CONCEPT OF "FULLY FINISHED BUILDING" IN URBAN PLANNING LAW)



Realizado por el alumno/a Dña. Xiomara Rodríguez Tejera

Tutorizado por el Profesor/a Dña. Alicia Espejo Campos

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

When the Administration becomes aware that a work has been executed without a license or against its determinations, it has the power to initiate the procedure for the reestablishment of the urban planning legality. For this purpose, it has a period of time that differs depending on each Autonomous Community and that, in general, starts to be calculated from the moment the work is completely finished.

The main purpose of this paper is to clarify what is meant by "fully completed work". Traditionally, the legislation did not contemplate a clear concept, which in practice led to problems in determining the *dies a quo* of the power of reinstatement. In this work, an approach to the power of reinstatement and a study of the evolution of the concept of fully completed work, in the state and autonomous community legislation, as well as the case law on this matter, are carried out.

Key Words: "fully finished construction concept"

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

Cuando la Administración se percata de que una obra ha sido ejecutada sin licencia o en contra de sus determinaciones, tiene la potestad para incoar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística. Para ello cuenta con un plazo que es diferente dependiendo de cada Comunidad Autónoma y que, por lo general, empieza a computarse desde que la obra se encuentra totalmente terminada.

Esclarecer qué se entiende por "obra totalmente terminada" es el objeto central de este trabajo. Tradicionalmente, la legislación no contemplaba un concepto claro lo que provocaba que en la práctica surgiesen problemas para determinar el *dies a quo* de la potestad de restablecimiento. En el trabajo se realiza una aproximación a la potestad de restablecimiento y un estudio de la evolución del concepto de obra totalmente terminada, en la legislación estatal y autonómica,

así como de la jurisprudencia sobre este asunto.

Palabras clave: “concepto de obra totalmente terminada”

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Potestad de la Administración de Restablecimiento de la Legalidad Urbanística	7
3. Plazo	11
3.1. Para el ejercicio de la potestad de restablecimiento.	12
3.2. Para la resolución del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística... ..	14
4. Concepto de obra totalmente terminada	16
4.1. En la legislación estatal.	16
4.2. En la legislación Canaria.	21
5. Cuándo se computa ese plazo y cómo se demuestra su <i>dies a quo</i>	23
5.1. ¿Qué pruebas permiten acreditar la total terminación de las obras?	25
5.2. Pruebas que no permiten acreditar la total terminación de las obras.....	27
5.3. Instrucción Interpretativa sobre Obras Completamente Terminadas y la Pérdida de la Prescripción Ganada emitida por el Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife	29
6. Legislación comparada.....	31
7. Conclusiones	39
8. Bibliografía	41

1. Introducción

Cuando se produce una contravención urbanística, como es el caso de las obras que son ejecutadas sin licencia o en contra de sus determinaciones, la Administración tiene la potestad de tramitar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística. Esto consiste, principalmente, en la proposición al infractor de la legalización de las obras o usos; o, también, el acuerdo de la reposición al estado originario de la realidad física alterada (lo que supone, generalmente, la demolición de lo construido ilegalmente), tal y como señalan VILLAR ROJAS, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ SANFIEL¹.

En Canarias, actualmente, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en adelante LSNEPC, establece que la Administración dispone un plazo de cuatro años para ejercitar esa acción que empieza a computarse desde que la obra se encuentre totalmente terminada, exceptuando aquellos casos que gocen de imprescriptibilidad, recogidos en el art. 361.5 LSENPC². La problemática surge a la hora de determinar el cómputo de este plazo, el *dies a quo*, es decir, qué se entiende por obra totalmente terminada.

¹ VILLAR ROJAS, FRANCISCO J. – HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO L. – GONZÁLEZ SANFIEL, ANDRÉS M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, S.A.I, 2022, pág. 250.

² Artículo 361.

Cinco. Las limitaciones temporales establecidas en los apartados anteriores no regirán para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las siguientes actuaciones:

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.º) Sobre suelo rústico de protección ambiental calificado como tal con carácter previo al inicio de la actuación.

2.º) En dominio público o en las zonas de protección o servidumbre del mismo.

3.º) Afectando a bienes catalogados o declarados de interés cultural en los términos de la legislación sobre patrimonio histórico.

4.º) Afectando a viales, espacios libres o zonas verdes públicas.

5.º) Afectando a áreas no edificables privadas, que sean computables a efectos de la capacidad alojativa en los centros turísticos.

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

Lo cierto es que, como se profundizará, en la legislación canaria vigente, se trata de una cuestión aparentemente superada, al menos en la teoría, pues el legislador canario define qué se entiende por tal (art. 361.3 LSENPC). Sin embargo, este concepto jurídico indeterminado, utilizado por la legislación urbanística tradicional, ha sido delimitado por los tribunales cuyos pronunciamientos, en algunos casos, distan del derecho positivo actual. La actualidad del trabajo, así como el hecho de que se trata de una cuestión controvertida, se observa, además, en la reciente aprobación por parte de la Gerencia municipal de urbanismo de Santa Cruz de Tenerife de la Instrucción Interpretativa sobre Obras Completamente Terminadas y la Pérdida de la Prescripción Ganada, sobre la que se volverá más adelante³.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se abordará dicho término desde la primera noción que hubo del mismo, hasta la legislación y jurisprudencia más vigente.

En el segundo apartado se tratará de la potestad que posee la Administración para restablecer el orden urbanístico perturbado y con qué medidas cuenta para ello y seguidamente, en el tercer apartado, se desarrollará el propio plazo que dispone aquella para ejercer esta acción y, además, al plazo para resolver el procedimiento de restablecimiento.

A continuación, explicaremos el concepto de obra totalmente terminada estudiando la evolución histórica del mismo y, seguidamente, se abordará el cómputo del plazo mencionado anteriormente. Para este aspecto se lleva a cabo un estudio de la jurisprudencia al respecto, ya que la legislación únicamente hace referencia a la definición básica del mismo. En este apartado se exponen qué pruebas nos van a permitir acreditar dicha terminación de obra y si existe alguna excepción al respecto.

En último lugar, se ha realizado un estudio de legislación comparada a través de los diecisiete códigos urbanísticos españoles, analizando en cada uno de ellos qué plazo posee cada Administración Autónoma y en qué momento empieza el cómputo de cada

³ Disponible en <https://www.urbanismosantacruz.es/es/instrucciones/instruccion-interpretativa-sobre-obras-completamente-terminadas-y-la-perdida-de-la> (fecha de última consulta 2 de marzo de 2024).

uno de ellos. Esto ha permitido tener una visión más amplia y de mayor claridad sobre el concepto de obra totalmente terminada.

2. Potestad de la Administración de Restablecimiento de la Legalidad Urbanística

Tal y como explican VILLAR ROJAS, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ y GONZÁLEZ SANFIEL⁴, la LSENPC da una nueva regulación a esta materia y se lleva a cabo en el Título IX, que se rubrica “*protección de la legalidad ambiental, territorial y urbanística*” (arts. 351-408)⁵.

En esta nueva regulación se acomoda dicha potestad a las exigencias y requisitos básicos de las leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público, separando así los tres procedimientos que se recogen en la LSENPC: a) el de *restablecimiento*, cuya finalidad es la restitución de la realidad material preexistente; b) el de *legalización*, que tiene por objeto el restablecimiento del orden jurídico vulnerado, mediante la obtención de la correspondiente licencia o comunicación previa; y c) el *sancionador*, que cumple una función represiva de la infracción cometida y disuasoria de conductas similares. Los tres procedimientos son independientes⁶.

Una vez concluido el procedimiento de restablecimiento, en orden a la ejecución de su resolución, el restablecimiento del orden jurídico vulnerado y la reposición de la realidad física alterada se puede llevar a cabo de dos formas diferentes: a) a través de la legalización de la actuación ilegal o clandestina, siempre y cuando sea posible; o b) mediante su reposición al estado originario, procediendo así a la demolición de lo construido ilegalmente.

⁴ VILLAR ROJAS, FRANCISCO J. – HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO L. – GONZÁLEZ SANFIEL, ANDRÉS M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, S.A.I, 2022, pág. 250.

⁵ Esta regulación se desarrolla reglamentariamente por 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 (en adelante RIUC).

⁶ *Ídem*, pág. 250.

La competencia para ejercer la potestad de restablecimiento de la legalidad corresponde, como norma general, a los municipios. Sin embargo, cabe destacar que, conforme al artículo 352 LSENPC, la Agencia de Protección del Medio Natural y los Cabildos insulares también podrán llevar a cabo dicho procedimiento cuando posean potestad sancionadora atribuida, que, según lo dispuesto en el artículo 405 LSENPC, es en el caso de las infracciones en materia de protección del medioambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000, como por ejemplo el abandono de residuos domésticos en espacios naturales protegidos o la realización de fuego con grave riesgo para la integridad del espacio⁷.

En el caso de que se produzca la concurrencia de procedimientos incoados por el Ayuntamiento y la Agencia de Protección o los Cabildos insulares, así como la instrucción y resolución de estos, prevalece la competencia del primer organismo (artículo 352.1 LSENPC).

Las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística dependerán de la actuación ilegal realizada (artículo 257 LSENPC).

Dichas medidas se encuentran reguladas en el artículo 358 LSENPC y explicadas en el siguiente cuadro:

⁷ Artículo 392 LSNEPC.

1. Se califican como infracción muy grave y se sancionará con multa de 6.000 a 600.000 euros:
 - a) La alteración de cualquiera de los elementos o las condiciones naturales de un espacio natural protegido o de su zona periférica de protección, cuando ponga en peligro o cause daño a sus valores y a los fines de protección o se realice con ánimo de provocar la desclasificación del espacio o de impedir su declaración como protegido.
 - b) Hacer fuego con grave riesgo para la integridad del espacio.
2. Se califica como infracción leve y se sancionará con multa de 600 a 6.000 euros la circulación, parada o estacionamiento de vehículos fuera de las pistas habilitadas al efecto.
3. Se califican como infracción leve y se sancionarán con multa de 150 a 600 euros:
 - a) Las acampadas sin título administrativo habilitante.
 - b) Hacer fuego contraviniendo las disposiciones reglamentarias que al efecto se dicten.
 - c) La alteración, destrucción o deterioro de la señalización de los espacios naturales protegidos.
 - d) El abandono de residuos domésticos en espacios naturales protegidos.
 - e) La alteración de las condiciones de un espacio natural protegido mediante la emisión de ruidos.
 - f) Cualquier otro acto prohibido por los planes y normas de los espacios naturales protegidos, así como el incumplimiento de los condicionantes previstos en el título administrativo para los actos autorizados.

ACTUACIÓN ILEGAL	MEDIDA DE RESTABLECIMIENTO (operaciones de restauración)
Obras de edificación no legalizables o no legalizadas en plazo	Demolición de las edificaciones realizadas ilegalmente
Demolición indebida	Reconstrucción de lo demolido (siempre y cuando resulte procedente)
Parcelaciones ilegales	Reagrupación de las parcelas, lo que podrá conllevar la roturación de caminos, desmonte o desmantelamiento de servicios, demolición de vallados y cualquier otra que resulte necesaria
Usos ilegales	Cese definitivo del uso o actividad
Actuaciones comunicadas, pero no iniciadas	Prohibición del inicio de la actuación o uso
Comunicaciones previas de actuaciones	Declaración de ineficacia de la comunicación presentada, además de cualquiera de las medidas anteriores que resulte de aplicación

Con relación a la demolición de las obras ilegales, el Tribunal Supremo expresa que esta medida debe realizarse de manera ordenada y programada con el menor perjuicio para el medio ambiente⁸.

Por otro lado, y siguiendo la misma línea, el principio de proporcionalidad, congruencia y menor demolición, desarrollado por la jurisprudencia, pretende en su aplicación evitar

⁸ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de febrero de 2022 (rec. núm. 7128/2020). (FJ 2º)

la desarmonía que pudiera producirse entre la gravedad de la infracción cometida y las consecuencias dañosas que se derivan de la imposición de unas medidas de derribo desproporcionadas con dicha falta, resultando necesaria la ponderación de ambos factores bajo un criterio de proporcionalidad y congruencia, que debe actuar como presupuesto legitimador de las medidas que en cada caso concreto se adopten⁹.

Así mismo, el Tribunal Supremo considera que no actúa la demolición en supuestos de desajustes mínimos con la normativa urbanística de la construcción ilegal¹⁰.

Se consagra así el principio de menor demolición, surgiendo la demolición parcial y, en su defecto, dando cabida a ponderar el interés público afectado, los derechos de terceras personas de buena fe y los principios de menor intervención y de menor onerosidad y demolición. Así lo desarrollan VILLAR ROJAS, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ y GONZÁLEZ SANFIEL¹¹.

Cabe destacar que, respecto a los usos ilegales, jurisprudencialmente se reitera la medida de restablecimiento de estos, a través del cese inmediato de uso y actividad al carecer de la oportunidad licencia para ejercitarlos¹².

En Canarias contamos, específicamente, con la figura de los usos consolidados que, conforme al artículo 47.1 RIUC, es aquel que se viniera realizando en el inmueble antes del vencimiento del plazo, de cuatro años, para que la Administración pueda reaccionar¹³.

⁹ STSJ de Asturias (Sala Contencioso-Administrativo) de 28 de abril de 2023 (rec. núm. 39/2023) (FJ 4º)

¹⁰ STSJ de Asturias (Sala Contencioso-Administrativo) de 28 de abril de 2023 (rec. núm. 39/2023) (FJ 4º)

¹¹ FRANCISCO J. VILLAR ROJAS - FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ - ANDRÉS M. GONZÁLEZ SANFIEL,; *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, S.A.I, 2022, pág. 259.

¹² STSJ de Valencia (Sala Contencioso-Administrativo) de 11 de octubre de 2023 (rec. núm. 502/2023) (FJ 1º)

¹³ Artículo 47.

1. Se consideran usos consolidados, a los efectos de la limitación temporal para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, aquellos en los que concurran los siguientes requisitos:

a) Que se realicen en construcciones, edificaciones o instalaciones terminadas.

b) Que la construcción, edificación o instalación en que se ha consolidado el uso sea legal, haya sido legalizada o se encuentre en situación de fuera de ordenación al tiempo de dicha consolidación.

Así mismo, establece este reglamento, que el uso es consolidado cuando:

Se realice en construcciones, edificaciones o instalaciones terminadas.

La construcción, edificación o instalación sea legal, haya sido legalizada o se encuentre en situación de fuera de ordenación al tiempo de dicha consolidación

Hayan transcurrido, mínimo, cuatro años desde que se produce el primer signo exterior y verificable del uso sin que la administración haya incoado el procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística sobre los mismos.

Pueden mantenerse estos usos consolidados siempre y cuando resulten adecuados en condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad, salubridad y no exista peligro ambiental. No obstante, la consolidación no exime el cumplimiento de la normativa sectorial en general y, en particular, la de actividades clasificadas.

Según lo dispuesto en el artículo 47.3 RIUC, el uso consolidado puede extinguirse bien por la demolición de la construcción, edificación o instalación en que se haya venido realizando el mismo o por el cese voluntario del uso, lo que se presume cuando se produce el cierre o desocupación del inmueble por un periodo igual o superior a un año.

En conclusión, una vez analizada la potestad que posee la Administración, analizaremos el plazo que tiene para restaurar el orden conculcado.

3. Plazo

Conforme al artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), se producirá la caducidad en aquellos procedimientos, iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables a aquel. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 25.1 b) LPACAP la caducidad también se produce en procedimientos desfavorables iniciados de oficio.

c) Que hayan transcurrido, al menos, cuatro años desde que se produzca el primer signo exterior y verificable del uso sin que la administración haya incoado procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística sobre los mismos.

Transcurridos tres meses, según la LPACAP, pues en la LSENPC se establecen seis, se produce la caducidad del procedimiento, lo que provoca el archivo de las actuaciones. Cabe destacar que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones y tampoco interrumpe el plazo de prescripción¹⁴.

Aplicando el principio de conservación de los actos, se permitirá incoar un nuevo procedimiento siempre que la infracción no hubiere prescrito y podrán incorporarse a éste todos los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad¹⁵.

Cabe destacar que la ley además de regular el plazo para incoar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística (artículo 361 LSENPC), también lo regula para dictar y notificar la orden de restablecimiento (artículos 365 y 366 LSENPC) y para ejecutar la orden de restauración adoptada.

3.1. Para el ejercicio de la potestad de restablecimiento.

Como ya mencionamos anteriormente, el artículo 361 LSENPC fija que la Administración podrá incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad en cualquier momento siempre y cuando las obras o usos estén en curso de ejecución o en el plazo máximo de **cuatro años desde su completa terminación** tanto para las

¹⁴ Artículo 95.

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

¹⁵ STS (Sala Contencioso-Administrativo) de 22 de febrero de 2021 (rec. núm. 231/2019) (FJ nº 4)

construcciones, edificaciones e instalaciones que se encuentren sujetas a licencia como a comunicación previa.

No obstante, debemos distinguir el tipo de actuación que se haya ejecutado previamente, tal y como veremos a continuación:

Conforme al artículo 361.3 LSENPC, en el caso de **construcciones, edificaciones e instalaciones que se encuentren sujetas a licencia o a comunicación previa**, dicho plazo se computará desde la completa terminación de las obras; por tanto, momento en el que estén dispuestas, dichas obras, para servir al fin o uso previstos sin necesidad de ninguna actuación material posterior, excepcionando las obras de ornato y embellecimiento. Así lo establece también, el artículo 46 RIUC¹⁶.

La situación de que una obra se encuentre totalmente terminada podrá acreditarse mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho (artículo 46.2 RIUC), tal y como se estudiará más adelante, por ejemplo, a través del informe técnico del arquitecto o las facturas relativas a los trabajos que ultiman las obras (junto con la prueba testifical de los intervinientes en el proceso constructivo de dichas facturas emitidas)¹⁷.

La disponibilidad de la obra para servir al fin o uso previsto debe valorarse en atención a las características funcionales y técnicas objetivas aplicables al tipo de construcción, y sin tener en cuenta el eventual consentimiento de la persona promotora o propietaria¹⁸.

En el caso de los **usos ilegales en construcciones, edificaciones e instalaciones**, el dies a quo del plazo se produce desde el primer signo exterior y verificable de dichos usos.

¹⁶ Artículo 46. De la completa terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones.

1. A los efectos de la limitación temporal para el ejercicio de la potestad administrativa de restablecimiento o sancionadora, se entiende producida la completa terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o uso previstos sin necesidad de ninguna actuación material posterior, salvo obras de ornato y embellecimiento.

¹⁷ STSJ de Islas Canarias (Las Palmas) de 11 de septiembre de 2009 (rec. núm. 165/2009) (FJ 2º).

¹⁸ STSJ Galicia (A Coruña) de 15 de noviembre de 2019 (rec. núm. 558/2019) (FJ 4º)

En los **demás casos** se computará también desde la completa terminación de la actuación correspondiente.

Una vez transcurrido el plazo para restablecer la legalidad urbanística, la edificación pasa a la situación de **fuera de ordenación** y respecto de estas ya no cabe el restablecimiento del orden físico perturbado (salvo que se trate de uno de los supuestos de imprescriptibilidad a los que se ha aludido anteriormente).

A esta se les otorga un régimen jurídico más restrictivo, de tal modo que solo podrán realizarse obras necesarias de reparación y conservación para garantizar la habitabilidad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Además, dicha situación no afectará al uso, por lo que podrán realizarse las obras necesarias para la utilización y adaptación del local o edificación al uso consolidado o cualquier uso previsto en el planeamiento vigente y así lo explican VILLAR ROJAS, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ SANFIEL¹⁹.

Hay que destacar que la consideración de un uso en fuera de ordenación definitiva impide la autorización de obras de consolidación, aumento de volumen, ampliación, modificación o incremento del valor de expropiación de la instalación, aunque sí podrán realizarse las pequeñas reparaciones que exigiera la higiene, ornato y conservación²⁰.

3.2. Para la resolución del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En el artículo 356 LSENPC, el legislador fija un plazo de caducidad de “*seis meses desde la incoación del procedimiento sin que se haya notificado la resolución que ponga fin al mismo*”. No obstante, la declaración de caducidad no impide la eventual incoación de un nuevo procedimiento de restablecimiento, siempre y cuando no hubieran transcurridos los plazos para el ejercicio de la acción de restablecimiento, explicados en el apartado anterior.

¹⁹ FRANCISCO J. VILLAR ROJAS - FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ - ANDRÉS M. GONZÁLEZ SANFIEL,; *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, S.A.I, 2022, pág. 264.

²⁰ STSJ de Valencia (Sala Contencioso-Administrativo) de 11 de octubre de 2023 (rec. núm. 502/2023) (FJ 6º)

En el caso de usos de ejecución no consolidado o de edificaciones, construcciones e instalaciones que no se encuentren terminadas al tiempo de dictar la orden de restablecimiento, las órdenes de restablecimiento podrán ejecutarse en cualquier momento. Por el contrario, en los casos de construcciones, edificaciones e instalaciones terminadas antes de la adopción de dicha orden, el plazo será de diez años.

Excepcionalmente, y conforme al artículo 361.5 LSENPC, hay supuestos en los que la orden de restablecimiento resulta imprescriptible, por tanto, los plazos explicados anteriormente no regirán cuando el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística tenga lugar en las actuaciones de parcelación ilegal en suelo rústico protegido o comprendido en un espacio natural protegido y/o se trate de construcciones o edificaciones ejecutadas: sobre suelo rústico de protección ambiental (calificado con carácter previo al inicio de la actuación), en dominio público o zonas de protección o servidumbre de aquel, afectando a bienes catalogados de interés cultural, afectando a viales, espacios libres o zonas verdes y/o afectando a áreas no edificables privadas, que sean computables a efectos de la capacidad alojativa en los centros turísticos.

Tampoco regirán en las construcciones, edificaciones o instalaciones autorizadas para albergar los usos complementarios una vez cesada la actividad principal, ni en las obras y usos provisionales habilitados una vez revocado el título habilitante²¹.

²¹ A modo de explicación y conforme al artículo 61 LSENPC, son usos complementarios aquellos que consisten en la transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, siempre que sean producidos en la propia explotación y que resulten directamente en el desarrollo del sector primario en Canarias. También se ajustan a la definición la producción de energías renovables, las cinegéticas, artesanales, turísticas, etc., siempre que su principal referencia gastronómica esté centrada en productos obtenidos en la explotación, las culturales, las educativas y cualquier uso o actividad análogos que complete, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones.

Lo que significa que en estos casos no existe plazo para la Administración a efectos de ejercer la acción de restablecimiento y ejecutar las órdenes de restablecimiento adoptadas, podrán hacerlo en cualquier momento desde que tengan conocimiento de la construcción ilegal.

4. Concepto de obra totalmente terminada

4.1. En la legislación estatal.

La primera ley del suelo, Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, en adelante LS56, señala, en sus artículos 171 y 172, la posibilidad de restaurar el orden conculcado a través de las potestades de autotutela declarativa y ejecutiva, pudiendo la Administración, en un plazo de dos meses, demoler las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o legalizarlas autorizando los usos que se amolden a las mismas²². No obstante, esta ley no alude al concepto de obra totalmente terminada y tampoco hace referencia al cómputo del plazo de dos meses.

Cabe señalar que las actuaciones sujetas a licencia previa, conforme al artículo 165 LS56, son las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, entre otras²³.

²² Artículo 171.

1. *El Ayuntamiento, la Comisión Provincial de Urbanismo o sus respectivos Presidentes dispondrán la suspensión de los actos relacionados en el artículo ciento sesenta y cinco que se efectuaren sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones legítimas señaladas.*

2. *En el plazo de dos meses, el Organismo competente para otorgar la licencia efectuará la adecuada comprobación y acordará:*

a) *Demoler las obras e impedir definitivamente los usos cuya licencia hubiera sido improcedente o que no se ajustare a las citadas condiciones: y*

b) *Legalizar las obras y autorizar los usos que se amoldaren a aquellas.*

3. *Si se tratare de parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada, cualquiera de las Autoridades, u Organismos a que se refiere el párrafo primero prohibirá, además, todo intento de urbanizar o edificar los terrenos, dispondrá la destrucción de lo realizado y podrá expropiarlos sin requisitos de formulación de previo proyecto.*

Artículo 172.

1. *Cuando se comprobare que la licencia u orden de ejecución de las obras hubiere sido otorgada erróneamente, la Corporación o Autoridad competente podrá anularla y disponer lo que previenen los dos artículos anteriores.*

2. *En este caso deberá indemnizar los daños que se causaren al titular de la autorización o receptor de la orden, y satisfacerlos en el plazo de tres meses a contar de la adopción del acuerdo de suspensión.*

²³ Artículo 165.

Posteriormente surge la Ley del suelo de 1975 (en adelante, LS75) que para GARCÍA DE ENTERRIA Y PAREJO, era considerada “el verdadero acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico Español por fin maduro, orgánico y omnicompreensivo [...], que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo”, y así lo manifiesta TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ²⁴.

En esta norma se alude por primera vez al término “total terminación de las obras”, aunque no se aporte definición del mismo. Establecía, en su artículo 171 bis, la facultad al Alcalde o al Gobernador civil para requerir al promotor de las obras que solicitase la oportuna licencia siempre y cuando no hubiese transcurrido más de un año desde la total terminación de las obras realizadas, sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas²⁵. Además, en el caso de que hubiesen

1. Estarán sujetas a previa licencia, a los efectos de esta Ley, las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los Planes.

²⁴ FERNÁNDEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2016, pág. 25.

²⁵ Artículo 171 bis.

Uno. Siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, las autoridades a que se refiere el artículo anterior requerirán al promotor de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en plazo de dos meses la oportuna licencia. El requerimiento se comunicará al Alcalde en el plazo de tres días si aquella no hubiera sido formulada por el mismo.

Dos. Si el interesado no solicita la licencia en el plazo de dos meses o si la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas, se procederá conforme a lo dispuesto en los números tres y cuatro del artículo anterior.

Tres. Lo dispuesto en los anteriores artículos se entenderá con independencia de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que están sometidos determinados actos de edificación o uso del suelo.

Artículo 171.

Uno. Cuando los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo ciento sesenta y cinco se efectuasen sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en los mismos, el Alcalde o el Gobernador civil, de oficio a instancia del Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos. El acuerdo de suspensión se comunicará al Ayuntamiento en el plazo de tres días si aquél no hubiese sido adoptado por el Alcalde.

Dos. En el plazo de dos meses, contados desde la notificación de la suspensión, el interesado habrá de solicitar la oportuna licencia o, en su caso, ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución.

Tres. Transcurrido dicho plazo sin haberse instado la expresada licencia, o sin haberse ajustado las obras a las condiciones señaladas, el Ayuntamiento acordará, la demolición de las obras a costa del

transcurrido dos meses sin dicha licencia o sin que las obras se ajustasen a las condiciones señaladas, el Ayuntamiento acordaría la demolición de las obras a costa del interesado, procediendo así a impedir definitivamente los usos a los que diese lugar, según lo dispuesto en el artículo 171. 3 de esta ley.

Esta norma es sustituida por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS76, en adelante) y lo regulado anteriormente, en la LS75, se contempla con idéntica redacción en su artículo 185.

En resumen, la legislación permanecía sin definir con claridad el *dies a quo* del plazo para ejercitar la potestad de restablecimiento puesto que no se había precisado cuándo se consideraba completamente terminada una obra. No obstante, sí se había hecho alusión al plazo de un año desde que la obra estuviese totalmente terminada para restaurar la legalidad urbanística.

En 1978, se promulga el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante RDU78). Esta norma contiene, en su artículo 31, la misma redacción que las dos normas mencionadas anteriormente, por lo que omite la oportunidad de desarrollar y esclarecer el concepto de obra totalmente terminada²⁶.

interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. De igual manera procederá si la licencia fuere denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas.

Cuatro. Si el Ayuntamiento no procediera a la demolición en el plazo de un mes, contado desde la expiración del término al que se refiere el número precedente o desde que la licencia fuese denegada por los motivos expresados, el Alcalde o el Gobernador civil dispondrá directamente dicha demolición, a costa, asimismo, del interesado.

²⁶ Artículo 31.

1. Siempre que no hubiere transcurrido más de un año desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, el Alcalde o el Gobernador civil, de oficio o a instancia del Delegado provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, o de la autoridad que en virtud de disposiciones especiales tenga atribuidas sus

Además, en este mismo año, se promulga la Constitución Española, que “impulsó un proceso de descentralización política, que culminó con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas. De acuerdo con dichos Estatutos, y en el marco de la Constitución (artículo 148.1 3ª CE), todas ellas gozan de competencias, calificadas por aquéllos de exclusivas, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, por lo tanto, los órganos de las Comunidades Autónomas sustituyeron a los del Estado”, tal y como expresa TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ²⁷.

Posteriormente se dicta la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (en adelante LS90). Esta norma en su artículo 26 habla del plazo del que dispone el interesado para solicitar la licencia correspondiente para que el proyecto sea acorde con el planeamiento o ajustar las obras a la licencia ya concedida, que no del plazo para reestablecer la legalidad urbanística²⁸.

competencias, requerirán al promotor de las obras o a sus causahabientes para que soliciten, en el plazo de dos meses, la oportuna licencia o ajusten las obras a las condiciones de la otorgada.

2. El requerimiento se comunicará al Alcalde, en el plazo de tres días, si no hubiera sido formulado por el mismo.

3. Si el interesado no solicita la licencia en el plazo de dos meses o si esta fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas o si no ajustara dentro de dicho plazo las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, el Ayuntamiento actor dará la demolición de las obras, a costa del interesado, y pro cederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar.

4. Si el interesado no procediera a la demolición en el plazo de un mes, contado desde la expiración del término al que se refiere el apartado anterior o desde que la licencia fuese denegada por los motivos expresados, el Alcalde o el Gobernador civil dispondrán directamente dicha demolición, a costa asimismo del interesado.

²⁷ FERNÁNDEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Aranzadi, Pamplona (Navarra), 2023, pág. 36.

²⁸ Artículo 26.

1. La edificación realizada sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones e incompatible con el planeamiento vigente, será demolida sin indemnización, previa la instrucción del preceptivo expediente conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable.

2. Si aun no hubieran transcurrido los plazos señalados en los artículos 18 y 19, el interesado podrá solicitar licencia para proyecto conforme con dicho planeamiento o ajustar las obras a la ya concedida.

3. Cuando por haber transcurrido el plazo de adquisición del derecho a edificar proceda la expropiación del terreno o su venta forzosa, se valorará con arreglo al grado de adquisición de facultades urbanísticas, con el límite máximo del 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de incorporación al patrimonio.

Ese plazo al que hace alusión se trata del fijado en el planeamiento o en la legislación urbanística aplicable y en caso de que en estos no se señalase, el plazo sería de un año desde su adquisición. Cabe destacar que esta norma suprime el concepto de obra totalmente terminada y menciona la demolición sin fijar un plazo al respecto.

En 1992, se promulga el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS92) y el artículo mencionado en la ley anterior pasa a ser el 38 de esta norma²⁹. En ambos preceptos se hace alusión al “planeamiento o legislación urbanística”, pero nada mencionan acerca del concepto de obra totalmente terminada y menos acerca de su *dies a quo*, lo que es lógico puesto que ya había tenido lugar la CE y, por tanto, la materia de urbanismo y vivienda correspondía a las Comunidades Autónomas, tal y como establece la STC 61/1997, de 20 de marzo³⁰.

No obstante, es esta norma, LS92, la que por primera vez introduce, en su artículo 249, un plazo de cuatro años para restablecer la legalidad urbanística desde la total terminación de las obras, por lo que también reintroduce este término que suprimió la LS90, aunque no lo defina con claridad³¹.

²⁹ Artículo 38.

1. *La edificación realizada sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones e incompatible con el planeamiento vigente será demolida sin indemnización, previa la instrucción del preceptivo expediente conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable.*

2. *Si aún no hubieran transcurrido los plazos resultantes de los artículos 30 y 31 el interesado podrá solicitar licencia para proyecto conforme con dicho planeamiento o ajustar las obras a la ya concedida.*

3. *Cuando, por haber transcurrido el plazo de adquisición del derecho a edificar o por no haberse adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico al tiempo de concluir la edificación, proceda la expropiación del terreno o su venta forzosa, se valorará con arreglo al grado de adquisición de facultades urbanísticas en aquel momento, con el límite máximo del 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico patrimonializable.*

³⁰ STC, de 20 de marzo (rec. núm. 61/1997) (Pleno). Fallo, voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Praga y Cabrera, 3º, 3., letra a).

³¹ Artículo 249.

1. *Si hubiere concluido una edificación sin licencia, el Ayuntamiento, dentro del plazo de cuatro años a contar desde la total terminación de las obras, adoptará, previa la tramitación del oportuno expediente, alguno de los acuerdos siguientes:*

a) *Si la edificación fuera conforme con el planeamiento, se requerirá al interesado para que en el plazo que establezca la legislación aplicable o, en su defecto, en el de dos meses solicite la oportuna licencia. Esta deberá otorgarse si se hubiera ya adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico. En otro caso, la licencia quedará condicionada a que, en el plazo que se fije, se cumpla o garantice el deber de*

Este precepto es declarado inconstitucional por la sentencia mencionada con anterioridad³².

Unos años después se dicta la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante LRSV). Tampoco se encuentra en estas últimas normas, RDU78, LS90 y LS92, ningún plazo referido a la potestad para el restablecimiento de la legalidad urbanística, mucho menos un concepto de total terminación de las obras.

Lo mismo ocurre, posteriormente, con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (en adelante LS7), el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (en adelante LS8), la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en adelante LRRRU) y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante LSRU). Al igual que la LRSV y la LS92, estas no regulan el plazo que posee la Administración para restablecer el orden urbanístico perturbado y, por tanto, tampoco su cómputo.

4.2. En la legislación Canaria.

El Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios

urbanizar y se abone, en su caso, el aprovechamiento materializado en exceso sobre el susceptible de apropiación, por su valor urbanístico.

Procederá la expropiación o venta forzosa del terreno con la edificación, en los casos en que no se solicite la licencia o se incumplan las referidas condiciones.

b) Si la edificación fuera disconforme con el planeamiento, se dispondrá su demolición.

Procederá la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa del terreno cuando al tiempo de su terminación no se hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico o hubiera transcurrido el plazo para solicitar licencia. En otro caso, habrá de solicitarse en el plazo que se señale.

2. Si se hubiere concluido una edificación contraviniendo las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, el Ayuntamiento, dentro del plazo de cuatro años, previa la tramitación del oportuno expediente, requerirá al interesado para que ajuste la edificación a la licencia u orden de ejecución o en caso de ser conforme con la legislación urbanística aplicable, solicite la oportuna licencia en el plazo que establezca la legislación aplicable o, en su defecto, en el de dos meses. Desatendido el requerimiento, se dispondrá la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa del terreno correspondiente y las obras realizadas, de conformidad con la licencia u orden de ejecución que puedan mantenerse, deduciéndose del justiprecio los costes de las demoliciones precisas.

³² STC 61/1997, de 20 de marzo. (Pleno). Fundamento Jurídico K), letra c).

Naturales de Canarias (en adelante TRLOTCAN) establece, en su artículo 180, la potestad para el restablecimiento de la legalidad y la fija en cualquier momento mientras las obras se ejecuten y durante los cuatro años siguientes a la completa y total terminación de la obra³³.

Sin embargo, esta norma no contempla un concepto de total terminación de las obras y es la falta de concreción del mismo lo que provocó que fueran los tribunales los que delimitasen este concepto jurídico indeterminado.

Finalmente se publica en 2017 la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE nº 138, de 19 de julio de 2017 (en adelante LSENPC) que desarrolla, en su artículo 361, el *dies a quo* del que dispone la Administración para restablecer la legalidad quebrantada y, además, añade una noción del concepto de total terminación de las obras.

Este artículo señala que la Administración dispone de un plazo de cuatro años, para incoar el procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística, desde la completa terminación de las obras o desde que se produzca el primer signo exterior y verificable de los usos que se realicen en esas edificaciones terminadas. A estos efectos, considera la obra totalmente terminada a partir del momento en que estén dispuestas

³³ Artículo 180.

1. La Administración sólo podrá adoptar válidamente las medidas cautelares y definitivas de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico perturbado mientras los actos y usos estén en curso de ejecución y dentro de los cuatro años siguientes a la completa y total terminación de las obras o el cese en el uso.

2. La limitación temporal del número anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los siguientes actos y usos:

a) Los de parcelación en suelo rústico protegido o comprendido en un Espacio Natural Protegido.
b) Los de construcción, edificación o uso del suelo y subsuelo, cuando hayan sido ejecutados o realizados:

1) Sin licencia urbanística y, en su caso, calificación territorial previa o contraviniendo las determinaciones de ellas, cuando una y otra sean preceptivas, sobre cualquiera de las categorías de suelo rústico establecidas en el apartado a) del artículo 55 de este Texto Refundido.

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 el Patrimonio Histórico.

4) Los que afecten a viales, espacios libres o zonas verdes públicas.

5) Los que afecten a áreas no edificables privadas, que sean computables a efectos de la capacidad alojativa de los centros turísticos.

para servir al fin previsto sin necesidad de ninguna actuación material posterior, exceptuando las obras de ornato y embellecimiento.

De lo anterior puede concluirse que en la legislación estatal escuetamente se fijó un plazo para reestablecer la legalidad urbanística y nunca se dio un concepto de obra totalmente terminada, aunque aludiesen al mismo.

Y que, una vez tuvo lugar el reparto competencial en materia de urbanismo, la primera y única ley autonómica en Canarias que define el concepto de obra totalmente terminada es la LSENPC. Si bien es cierto la definición que ofrece es en términos generales, generando problemas en la práctica, por lo que debemos acudir a la jurisprudencia para matizarla.

5. Cuándo se computa ese plazo y cómo se demuestra su *dies a quo*

Como ya hemos mencionado en apartados previos, la primera noción de este concepto, en Canarias, la fija el artículo 361 LSENPC, en su tercer punto, que nos define como completa terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones, el momento en el que las mismas se hallen dispuestas para servir al fin o uso previsto, sin ninguna necesidad de ninguna actuación material posterior, exceptuando las obras de ornato y embellecimiento³⁴.

Previamente a la LSENPC, se inadmitía que pueda considerarse una obra totalmente terminada que, aun encontrándose en plenas condiciones de ser ocupada desde un punto funcional, carezca de ciertos elementos puntuales como pueden ser las obras de revestimiento, enfoscados o pintura. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia consideró que no se debe asimilar que el hecho de vivir en una edificación corresponda con su total terminación, puesto que es posible ocupar una vivienda con un mínimo de

³⁴ Se entiende por ornato público la imagen urbana que se ciñe al aspecto de la fachada y, según el material constructivo, también a la pintura de las edificaciones. STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (Sentencia núm. 455/2002) (FJ 3º)

servicios como agua y electricidad, lo cual no implica consolidar el carácter de obra terminada a efectos urbanísticos³⁵.

Tuvo lugar un caso en Galicia en el que se consideró una obra inacabada puesto que no se encontraba colocada la balastrada de una planta baja, de tal modo que el Tribunal consideró que era un elemento de seguridad de obligada existencia sin el cual no se consideraba la vivienda en condiciones de ser usada³⁶.

También el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, estableció que para considerar la obra totalmente terminada se debe tener en cuenta que se hayan ejecutado la totalidad de las obras exigibles técnicamente, como son las obras de revestimiento, colocación de puertas y ventanas, etc., sin que tenga lugar la subjetividad del dueño de la obra o del promotor, quienes de facto podrían utilizarla incluso sin haber realizado las obras anteriormente mencionadas³⁷.

La carga de la prueba a efectos de acreditar el momento exacto en que se ha finalizado completamente la construcción, para invocar así el transcurso del plazo disponible de la Administración para el restablecimiento de la legalidad urbanística, corresponde al propietario o responsable.

Esto es así porque es el administrado el que *“voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del “dies a quo” en el plazo que se examina, por ello el principio de la buena fe, plenamente operante en el campo procesal impide, que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad.”*³⁸

³⁵ STSJ de Galicia (Sala contencioso-administrativo) de 10 de junio 2022 (rec. núm. 253/2022) (FJ 3º)

³⁶ STSJ de Galicia (A Coruña) de 28 de julio de 2016 (rec. núm. 495/2016) (FJ 3º)

³⁷ STSJ de Galicia (A Coruña) de 15 de noviembre de 2019 (rec. núm. 558/2019) (FJ 4º)

³⁸ STSJ de Madrid (Villa de Madrid) de 10 de mayo de 2007 (rec. núm. 881/2007) (FJ 3º)

5.1. ¿Qué pruebas permiten acreditar la total terminación de las obras?

Las pruebas que acreditan la completa finalización de la obra se han ido estableciendo a lo largo de los años jurisprudencialmente, como ya explicamos anteriormente, dado que la legislación no daba un concepto conciso del concepto de obra totalmente terminada.

Una de las pruebas admitidas es el **acta de inspección urbanística**³⁹. En Madrid ocurrió que en el acta de inspección se indicaba que ya habían transcurridos más de cuatro años entre la instalación de un aire acondicionado y el dictado de la orden de legalización, por lo que se alegaba la caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística. Para demostrarlo el acta se basaba en la aportación por la parte actora de la demanda junto con el contrato de compraventa del aire acondicionado y el documento expedido por la empresa que había instalado el propio aire confirmándolo⁴⁰.

Otro medio de prueba admitida son las **fotografías** que se aporten, siempre y cuando en ellas se observe concluida la construcción y esta permanezca en las mismas condiciones en varios vuelos. Este caso se presenció en Madrid, entendiendo el Tribunal que se encontraba la obra totalmente terminada al comparar dos imágenes aéreas propuestas por las partes, con un transcurso de tiempo superior a cuatro años entre una y otra, en la que se visualiza en la segunda fotografía (2005) que la edificación seguía en el mismo estado en el que aparece en la primera fotografía (2001)⁴¹.

Cabe destacar que también es posible comparar si las ortofotos aportadas por el Ayuntamiento coinciden con las fotografías aportadas por la parte y, además, que estas últimas demuestren que durante la toma no han tenido lugar obras que hayan ido variando la edificación⁴².

³⁹ STSJ de Castilla y León (Burgos) de 3 de octubre de 2008 (rec. núm. 486/2008) (FJ 4º)

⁴⁰ STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (Sentencia núm. 638/2019) (FJ 12º)

⁴¹ STSJ de Madrid (Sala Contencioso-Administrativo) de 6 de febrero (rec. núm. 123/2013) (FJ 8º)

⁴² STSJ de Madrid (Sala Contencioso-Administrativo) de 6 de febrero (rec. núm. 123/2013) (FJ 6º y 7º)

También se admite el sistema de **teledetección por satélite**. Es el caso de la STSJ de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 16 de marzo de 2018 (rec. núm. 38/2018) (FJ 3º). Se comprueba en esta, mediante el Programa MAPA de GRAFCAN, que no habían transcurrido cuatro años desde la completa y total terminación de las obras pues se apreciaba en las fotos aéreas que la construcción finalizó, entre abril de 2007 y enero de 2008 y el expediente se incoó el 16 de marzo de 2011.

Tal y como explica DOMÍNGUEZ BLANCO, de manera excepcional puede servir la **constancia en sentencia**, destacando que la doctrina puede variar a lo largo del tiempo atendiendo a las circunstancias sociales, económicas, etc. El Tribunal Superior de justicia de Madrid manifestó, citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que *“los órganos jurisdiccionales deben ajustarse a lo juzgado en un proceso anterior cuando hayan de decidir sobre una relación o situación respecto de la cual la Sentencia recaída se encuentre en estrecha conexión; lo que obliga a que la decisión que se adopte en esa Sentencia siga y aplique los mandatos y criterios establecidos por la Sentencia firme anterior”*⁴³. (STC 231/2007, de 17 de julio).

O el **acta de comparecencia notarial**. El fedatario público comparece en el lugar de los hechos, en la fecha que se tendrá en cuenta como dies a quo, haciendo constar la situación de la edificación junto con las respectivas fotografías que confirmen su total terminación⁴⁴.

Para finalizar, cabe destacar que existe una peculiaridad respecto de las **edificaciones prefabricadas** y es que en estas se considera que la total terminación de la obra coincide prácticamente con su instalación siempre y cuando esta sea visible desde el exterior o a través de la fotografía aérea, produciéndose en ese momento los signos externos que exige la ley.

⁴³ STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo) (Sentencia núm. 292/2019) (FJ 2º)

⁴⁴ DOMÍNGUEZ BLANCO, J. M.: “¿Cuándo se considera una obra ilegal totalmente terminada?”, Práctica Urbanística, núm. 169, 2021, pág. 8.

Como ya explicamos anteriormente y en relación al párrafo anterior, la ley entiende que el plazo de la prescripción de las infracciones comienza a correr desde el día en que la infracción se ha cometido o desde que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador, por lo que se entenderá posible la incoación del procedimiento sancionador desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción, que en el caso de las edificaciones prefabricadas es su instalación⁴⁵.

5.2. Pruebas que no permiten acreditar la total terminación de las obras.

Las **facturas**, tales como las respectivas al suministro de materiales y similares, sin concurrir con otro medio de prueba, resultan insuficientes para determinar el momento en que una obra queda totalmente concluida. Este elemento probatorio “*constituye un documento privado que debe ser examinado con la mayor de las cautelas en cuanto a su eficacia probatoria*”⁴⁶.

De igual modo, no acredita la total terminación de la obra el **consumo de energía** dado que estos pueden existir independientemente de que la obra estuviese terminada o no⁴⁷. En este grupo se sitúan también los recibos correspondientes a las **tasas de agua, basura o alcantarillado**. Lo confirma el Tribunal Supremo⁴⁸ recalcando que “por sí solo” este medio no sirve para justificar la total terminación de una obra a efectos de comenzar el cómputo del plazo de prescripción, pues carece de valor acreditativo por no poderse dar por cierto que esas pruebas correspondan con la concreta vivienda objeto del expediente de reposición de la legalidad. Sucede que estas fueron presentadas con posterioridad al proceso de instancia debido a que el Ayuntamiento no disponía de la información requerida en un principio.

⁴⁵ STSJ de Madrid (Sala Contencioso-administrativo) de 26 de octubre de 2007 (rec. núm. 1723/2007) (FJ 7º)

⁴⁶ STSJ de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 25 de septiembre de 2009 (rec. núm. 256/2009) (FJ 3º)

⁴⁷ STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (Sentencia núm. 469/2016) (FJ 4º)

⁴⁸ STS de 3 de abril de 2018 (rec. núm. 540/2018) (FJ 4º)

Cabe destacar que, además, en este caso se había construido una vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable protegido por lo que la acción de reposición no se encontraba sujeta a plazo.

Concluyendo con qué pruebas acreditan la total terminación de las obras y cuáles no, surge relevancia respecto al **pago de impuestos** y el **Catastro** y en relación se dictan dos sentencias contradictorias. Por un lado, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia se promulga al respecto estableciendo que el pago de impuestos no permite acreditar la total terminación de las obras. Lo argumenta, en un caso concreto, en el que los recibos del IBI no acreditan que la edificación esté terminada ni en condiciones aptas para su uso⁴⁹. Además, esta sentencia determina que tampoco es una prueba válida el **catastro**, idea que se reitera en varios supuestos y que dejan bien claro que los datos catastrales hacen referencia a la existencia de edificaciones, pero no a la total terminación de estas⁵⁰.

Por otro lado, se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, anulando un recurso contencioso administrativo en lo referido a la orden de demolición de unas obras que constaban inscritas en el Catastro con referencia catastral y que tributaba en el IBI desde hacía ya varios años. Reiteraba de tal modo que dicha construcción se encontraba ya inscrita en el Catastro en virtud de acta de inspección, acreditando así haber transcurrido el plazo de los cuatro años lo que concluía en la prescripción de la acción de la administración⁵¹.

Cabe destacar, que en el caso de Canarias y conforme al artículo 46.5 RIUC, aquellas construcciones cuya fecha de total terminación no se haya o no se pueda verificar desde vías o lugares de acceso y uso público, la prueba de la fecha de su completa terminación deberá acreditarse a través de documento público, reproducción fotográfica expedida

⁴⁹ STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (Sentencia núm. 203/2019) (FJ 4º)

⁵⁰ STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (Sentencia núm. 707/2011) (FJ 3º)

⁵¹ STSJ de Madrid (Villa de Madrid) a 7 de marzo de 2018 (rec. núm. 177/2018) (FJ 5º)

por entidad del sector público acreditando la fecha de su realización o por documento privado, teniendo en cuenta que en este último caso no se tendrá por cierta una fecha de finalización previa a la fecha fehaciente del documento respecto de terceros y que, además, se exigirá la inspección de la administración actuante.

5.3. Instrucción Interpretativa sobre Obras Completamente Terminadas y la Pérdida de la Prescripción Ganada emitida por el Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Esta Instrucción aborda la importancia de la fecha de completa terminación de las obras en el contexto del cómputo del plazo de caducidad de la acción de restablecimiento y la prescripción de las infracciones urbanísticas. Destaca que, como regla general, una edificación no puede considerarse completamente terminada si la misma presenta deficiencias como la falta de enfoscado o revestimiento exterior en parte o en la totalidad de sus fachadas pues, conforme a la naturaleza del enfocado y al estudio jurisprudencial que ha realizado, considera que el enfoscado constituye un requisito constructivo esencial para que la edificación pueda reunir las exigencias básicas en materia de salubridad.

Al respecto, y como recordatorio, la legislación vigente en Canarias, la LSENPC, establece que una obra se considera completamente terminada en el momento en que estén dispuestas para servir al fin o uso previsto sin necesidad de ninguna actuación material posterior, salvo aquellas obras de ornato y embellecimiento.

La Instrucción no considera el enfoscado como una función de ornato o embellecimiento pues, en relación al artículo 13 de la Parte 1 del CTE que tiene por objeto establecer las reglas y procedimientos que permiten cumplir las exigencias básicas de salubridad, la salubridad consiste en reducir el riesgo de que los usuarios, dentro de los edificios, padezcan molestias o enfermedades, así como el riesgo de que los edificios se deterioren como consecuencias de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento, por lo que el enfoscado supone un elemento de

protección (aislamiento exterior) esencial para que la edificación pueda cumplir con las condiciones de habitabilidad mínimas exigibles para su primera ocupación y puesta en funcionamiento⁵².

Por otro lado, la Instrucción hace referencia a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, señalando numerosas sentencias que, en resumen, señalan la imposibilidad de admitir que una obra está totalmente terminada cuando aún se encuentra en bloques de construcción cara vista, sin enfoscado ni otro tipo de impermeabilización definitiva.

No obstante, en relación con la jurisprudencia, la Instrucción hace alusión al principio de proporcionalidad que se podría aplicar, teniendo en cuenta el criterio del técnico de la Administración general al que corresponda elaborar la propuesta de resolución al respecto, en situaciones excepcionales donde la falta de enfoscado afecta solo a una pequeña parte de las fachadas en relación con la totalidad de la edificación, considerando elementos como la dimensión, importancia y dependencia funcional de esta parte respecto con el resto de la edificación.

En resumen, esta Instrucción Interpretativa, emitida por la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, dispone que como regla general no podrá considerarse una obra totalmente terminada cuando la edificación o construcción adolezca de falta de enfoscado o revestimiento exterior en su totalidad o en parte de sus fachadas, por no constituir esta situación un mero acto de ornato o embellecimiento debido a las condiciones exigidas de salubridad.

Sin embargo, excepcionalmente podrá aplicarse el principio de proporcionalidad atendiendo a la proporción de esa falta de enfoscado en una parte de las fachadas de la edificación con relación a la totalidad de la misma, quedando la aplicación de este criterio a la valoración del técnico de administración que elabore la propuesta de resolución respecto de la edificación.

⁵² Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 14/2006, de 17 de marzo, en su Documento Básico de salubridad.

Por lo que, conforme a la legislación vigente en Canarias, esta Instrucción es errónea pues la LSENPC ya estableció en el año 2017 que la obra podrá considerarse totalmente terminada sin la necesidad de presentar el enfoscado o revestimiento exterior en sus fachadas, siempre y cuando estén dispuestas para servir al fin o uso previsto. Al respecto no tiene lugar aplicar el principio de proporcionalidad pues se estaría contradiciendo a lo establecido en la norma autonómica.

6. Legislación comparada

Es interesante comparar las semejanzas y diferencias de los diversos códigos urbanísticos vigentes en España para así llevar a cabo un estudio amplio del asunto que aquí se estudia, el *dies a quo* del plazo que posee la Administración para restablecer la legalidad, lo que nos conduce a determinar el concepto de “obra totalmente terminada”.

Analizando los 16 códigos urbanísticos españoles, exceptuando Canarias, pues ya lo desarrollamos a lo largo del trabajo, podemos apreciar que las comunidades autónomas más similares a Canarias, en cuanto a la legislación referente al tema desarrollado en este trabajo y concretamente al plazo para el restablecimiento de la legalidad urbanística, son País Vasco⁵³, La Rioja⁵⁴ y Navarra⁵⁵. Las administraciones respectivas

⁵³ Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. BOE nº 266, de 4 de noviembre de 2011. Artículo 224.

4. *Transcurridos cuatro años desde la total terminación de las obras, trabajos e instalaciones, o desde la aparición de signos físicos exteriores que permitan el conocimiento de su realización, la administración no podrá ordenar la demolición de las edificaciones, las instalaciones o las construcciones correspondientes. Éstas quedarán sujetas, no obstante, al régimen de instalaciones, edificaciones y construcciones fuera de ordenación, y cualquier acto que implique su reforma, ampliación o consolidación requerirá la previa aprobación de un proyecto de legalización, si ésta fuera posible. En este proyecto se contemplará el conjunto de medidas necesarias para la eliminación o, en todo caso, reducción del impacto en los servicios urbanísticos, dotación de espacios públicos u otros análogos. La administración podrá aprobar dichos proyectos de oficio.*

5. *El plazo de cuatro años a que se refiere el apartado anterior no rige, en ningún caso, para los usos ni para las parcelaciones y las construcciones, edificaciones e instalaciones que se realicen en los siguientes supuestos:*

a) *Los ejecutados en suelo no urbanizable.*

b) *Los ejecutados sobre terrenos calificados en el planeamiento como dotaciones públicas de la red de sistemas generales.*

c) *Los ejecutados en dominio público o en las zonas de servidumbre del mismo.*

cuentan por igual con un plazo de cuatro años desde la total terminación de las obras para el restablecimiento de la legalidad y ninguna de aquellas regula, la definición de obra totalmente terminada, salvo la LSENPC, en Canarias.

Por otro lado, en el Principado de Asturias⁵⁶, Castilla y la Mancha⁵⁷, la Comunidad de Madrid⁵⁸ y Cantabria⁵⁹, al igual que en las anteriores mencionadas, las

d) Los que afecten a bienes catalogados por el ayuntamiento o declarados de interés cultural en los términos de la legislación sobre patrimonio histórico, cultural y artístico.

⁵⁴ Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. BOE nº 123, de 24 de mayo de 2006.

Artículo 212.

1. Si hubiese concluido una obra o uso del suelo o del subsuelo sin licencia u orden de ejecución, el Ayuntamiento dentro del plazo de cuatro años a contar desde la total terminación de las obras, y previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes:

a) Si la obra o uso fuera conforme con el planeamiento, se requerirá al interesado para que en el plazo de dos meses solicite la preceptiva licencia, con advertencia de demolición o reconstrucción a su costa si así no lo hiciera.

b) Si la obra o uso fuera disconforme con el planeamiento, se decretará su demolición o reconstrucción, según proceda, a costa del interesado.

2. Si se hubiere concluido una obra o un uso del suelo o del subsuelo contraviniendo las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, el Ayuntamiento, dentro del plazo de cuatro años, y previa la tramitación del oportuno expediente, requerirá al interesado para que ajuste la obra a la licencia u orden de ejecución, o en caso de ser conforme con la legislación urbanística aplicable, solicite la preceptiva licencia en el plazo de dos meses.

3. Si la edificación o uso del suelo o del subsuelo se realizare sobre terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable de especial protección, el Ayuntamiento adoptará alguno de los acuerdos previstos en los números anteriores sin sujeción a plazo alguno.

⁵⁵ Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. BOE nº 168, de 31 de agosto de 2017.

Artículo 203.

Si se hubiera concluido unas obras sin licencia o contraviniendo las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, la Entidad Local, dentro del plazo de cuatro años a contar desde la total terminación de las obras o desde la aparición de signos físicos exteriores que permitan el conocimiento de su realización, adoptará, previa la tramitación del oportuno expediente, alguno de los acuerdos establecidos en las letras a) o b) del artículo anterior, según proceda.

⁵⁶ Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. BOE nº 131, de 31 de mayo de 2004.

Artículo 241.

1. Siempre que no hayan transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras o usos ejecutados sin licencia u orden de ejecución, el órgano municipal competente requerirá al propietario para que ajuste las obras o usos a las condiciones de la licencia obtenida o, en su caso, solicite licencia, siempre que estime, previo informe de los servicios técnicos, que la actuación pudiera ser legalizable.

(...)

3. A los efectos previstos en este artículo, se presume que las obras están totalmente terminadas cuando queden dispuestas para servir al fin previsto, sin necesidad de ninguna actividad material posterior

referida a la propia obra, o cuando así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

(...)

⁵⁷ Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. DOCM nº 97, de 21 de mayo de 2010.

Artículo 84.

1. Transcurrido el plazo de cuatro años al que se refiere el apartado 4 del artículo 182 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística desde la total terminación de la actuación que requiera licencia urbanística u otros actos habilitantes sin haberla obtenido o sin respetar las condiciones de la otorgada, o del cese de las actividades clandestinas o ilegales, la Administración no podrá ordenar la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones derivadas de las mismas.

2. La limitación temporal de cuatro años a que se refiere el número anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los actos y usos señalados en el artículo 182.5 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, correspondiendo, en todo caso, la prueba de su transcurso al presunto responsable de la actuación.

3. Se entenderán concluidas o terminadas las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones desde el momento en que los terrenos, construcciones, inmuebles o instalaciones queden dispuestos para su destino final sin necesidad de ninguna actuación material sustantiva posterior, y, en particular, en los siguientes casos:

a) Cuando sean de nueva planta, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de primera ocupación.

b) En los de más casos, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras en las condiciones del apartado anterior o, a falta de éste, desde que la persona titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras.

c) En defecto de los citados documentos, se tomará a todos los efectos como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración, recayendo la carga de la prueba en el autor de la actuación clandestina o ilegal.

4. Las infracciones relativas al uso de los inmuebles se considerarán, en todo caso, como continuadas.

⁵⁸ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. BOCM nº 177, de 27 de julio de 2001.

Artículo 195.

1. Siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, el Alcalde requerirá al promotor y al propietario de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la legalización o ajusten las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado.

(...)

Artículo 196.

A los efectos de la presente Ley se presume que unas obras realizadas sin título habilitante están totalmente terminadas a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior.

⁵⁹ Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. BOE nº 197, de 17 de agosto de 2022.

Artículo 261.

1. Siempre que no hubieran transcurrido más de cuatro años o de quince en los supuestos del artículo 265, desde la total terminación de las actuaciones sujetas a control administrativo de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo sin licencia, orden de ejecución, declaración

Administraciones también poseen un plazo de 4 años para el restablecimiento de legalidad urbanística, sin embargo, estas sí que definen en su legislación urbanística el concepto de obra totalmente terminada con los siguientes conceptos:

Principado de Asturias: se considera obra totalmente terminada cuando queden dispuestas para servir al fin previsto, sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra, o cuando así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

Castilla y la Mancha: “en el momento en que los terrenos, construcciones, inmuebles o instalaciones queden dispuestos para su destino final sin necesidad de ninguna actuación material sustantiva posterior”. Además, ya que se trata de obras ilegales y estas carecen del certificado final de obras y/o de la licencia de primera ocupación, se tomará a todos los efectos como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración, recayendo la carga de la prueba en el autor de la actuación clandestina o ilegal⁶⁰.

Es el caso de un sótano que se evidencia finalizado (hacia más de siete años) con una fotografía Google Maps en la que se visualiza terminada la ejecución del mismo

responsable o comunicación, o sin ajustarse a sus condiciones, la Alcaldía, de oficio o a instancia de cualquier interesado, sin perjuicio de la incoación del procedimiento sancionador, previa comprobación, iniciará el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, que podrá culminar con alguno de los siguientes acuerdos:

(...).

3. A efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderán concluidas las actuaciones desde el momento en que los terrenos, construcciones o instalaciones quedaron dispuestos para su destino final sin necesidad de ninguna actuación material sustantiva posterior.

⁶⁰ Artículo 84.

3. Se entenderán concluidas o terminadas las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones desde el momento en que los terrenos, construcciones, inmuebles o instalaciones queden dispuestos para su destino final sin necesidad de ninguna actuación material sustantiva posterior, y, en particular, en los siguientes casos:

- a) Cuando sean de nueva planta, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de primera ocupación.
- b) En los de más casos, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras en las condiciones del apartado anterior o, a falta de éste, desde que la persona titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras.
- c) En defecto de los citados documentos, se tomará a todos los efectos como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración, recayendo la carga de la prueba en el autor de la actuación clandestina o ilegal.

observándose su acceso a través de una puerta y, una pequeña ventana, ambas apreciables desde el exterior⁶¹.

Comunidad de Madrid⁶² y Cantabria⁶³: se presume que unas obras realizadas sin título habilitante están totalmente terminadas a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior.

Con respecto a las comunidades autónomas de Galicia⁶⁴, Andalucía⁶⁵, Extremadura⁶⁶ y Cataluña⁶⁷, las tres coinciden en un plazo de seis años para el restablecimiento de la

⁶¹ STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso) (Sentencia núm. 148/2021) (FJ 4º).

⁶² Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Artículo 196.

A los efectos de la presente Ley se presume que unas obras realizadas sin título habilitante están totalmente terminadas a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior.

⁶³ Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria

Artículo 261.

3. A efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderán concluidas las actuaciones desde el momento en que los terrenos, construcciones o instalaciones quedaron dispuestos para su destino final sin necesidad de ninguna actuación material sustantiva posterior.

⁶⁴ Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. DOG nº 213, de 9 de noviembre de 2016.

Artículo 377.

1. Si estuvieran acabadas las obras sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o incumpliendo las condiciones señaladas en las mismas, la persona titular de la alcaldía, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y 382 y 384 de este reglamento. Se tomará como fecha de terminación de las obras la que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, sin perjuicio de su acreditación por cualquiera otro medio de prueba válido en derecho (artículo 153.1 de la LSG).

A los efectos de lo establecido en el apartado anterior, se considera que son obras totalmente finalizadas aquellas que se encuentren dispuestas para servir al fin al que estuvieran destinadas y en condiciones de ser ocupadas sin necesidad de obra complementaria de ningún tipo, cuando así lo reconozca la Administración actuante. (...)

⁶⁵ Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. BOJA nº 232, de 2 de diciembre de 2022.

Artículo 354.1. *Las medidas, provisionales o definitivas, de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación. En el caso de usos, los seis años se contarán desde su efectiva implantación.*

En todo caso el comienzo del cómputo del plazo precisará que los actos o usos se manifiesten mediante la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción.

(...)

Artículo 355. 2. *En el caso de las obras y usos sin título administrativo o presupuesto habilitante será admisible para determinar la fecha de terminación o implantación del uso cualquier medio de prueba. La*

legalidad urbanística. En cuanto al concepto de total terminación de las obras, Extremadura y Cataluña no contiene definición alguna y Galicia incluye la misma definición que las normas de Asturias, Madrid y Cantabria. En Andalucía, al igual que en las mencionadas anteriormente, se presumirá que una obra esté totalmente terminada cuando esté ultimada y dispuesta a servir al fin o uso previsto, sin necesidad de ejecutar obra complementaria alguna ni ninguna otra actuación material posterior de finalización, salvo las posibles obras de adaptación de algunos locales, las puntuales para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad o las que resulten indispensables para garantizar el ornato público. Además, incluye la posibilidad de que lo reconozca de oficio el órgano que incoe el procedimiento, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas restantes, Comunidad Valenciana, Aragón, Islas Baleares y Murcia, todas ellas cuentan con un plazo de actuación distinto y, en comparación, mucho mayor, sin embargo, coinciden en que contemplan la definición de total terminación de las obras a excepción de Murcia. En el caso de la

carga de la prueba de su terminación o implantación corresponderá al titular de la actuación quien, en su caso, deberá desvirtuar las conclusiones que resulten de las comprobaciones realizadas por los servicios técnicos correspondientes. Las obras y usos se considerarán totalmente terminadas o implantados cuando estén ultimados y dispuestos a servir al fin o uso previsto, sin necesidad de ejecutar obra complementaria alguna ni ninguna otra actuación material posterior de finalización, salvo las posibles obras de adaptación de algunos locales, las puntuales para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad o las que resulten indispensables para garantizar el ornato público.

Se considerarán igualmente terminados cuando así lo reconozca de oficio el órgano que incoe el procedimiento, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

⁶⁶ Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. DOE nº 248, de 28 de diciembre de 2021. Artículo 214. *Si se hubiese llevado a cabo una parcelación o concluido una obra o uso del suelo o de subsuelo sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o contraviniendo sus condiciones, el Ayuntamiento, dentro del plazo de seis años a contar desde su ejecución o total terminación de las obras, y previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes:*

(...)

⁶⁷ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. BOE nº 218, de 8 de septiembre de 2010.

Artículo 207.1. *La acción de restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado prescribe a los seis años de haberse producido la vulneración de la legalidad urbanística o, en su caso, la finalización de las actuaciones ilícitas o el cese de la actividad ilícita. Si estas actuaciones tienen el amparo de un título administrativo ilícito, la acción de restauración prescribe a los seis años de haberse producido la correspondiente declaración de nulidad o anulabilidad, ya sea en vía administrativa ya sea por sentencia judicial firme.*

Comunidad Valenciana, la Administración dispone de un plazo de 15 años para restablecer la legalidad urbanística⁶⁸. Le sigue la región de Murcia, con un plazo de 10 años⁶⁹.

En Aragón⁷⁰ el plazo corresponde al de la prescripción de la consiguiente infracción urbanística que, conforme a la normativa, el plazo de prescripción será de un año en el caso de las infracciones leves, cuatro años en el caso de las graves y diez años para las muy graves⁷¹. Por otro lado, las Islas Baleares⁷² cuentan con un plazo de 8 años.

⁶⁸ Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. DOGV nº 9129, de 16 de julio de 2021.
Artículo 255.

1. Siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, la alcaldía y, en su caso, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, requerirá a la persona propietaria para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia otorgada. El referido plazo de caducidad de acción de la administración empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate.

2. A los efectos previstos en este texto refundido, se presume que unas obras realizadas sin licencia u orden de ejecución están totalmente terminadas, cuando quedan dispuestas para servir al fin previsto sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra o así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

⁶⁹Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. BOE nº 104, de 1 de mayo de 2015.
Artículo 278.

El plazo máximo para el cumplimiento de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística será de diez años contados a partir de que adquiera firmeza el acto administrativo que las acuerde. Transcurrido este plazo, se aplicará a las instalaciones, construcciones o edificaciones lo dispuesto en esta ley para la situación de fuera de ordenación o de norma.

⁷⁰ Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. BOA nº 140, de 18 de julio de 2014.
Artículo 269.

1. Si se hubiese concluido algún acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en los mismos, el Alcalde, dentro del plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística, a contar desde la total terminación de las obras y previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos establecidos en el artículo anterior, apartado primero, letras a) o b), según proceda.

2. Salvo prueba en contrario, se presumirá como fecha de finalización de las obras la de comprobación de esa circunstancia por la Administración. Se podrá utilizar cualquier medio de prueba para acreditar la terminación de las obras en fecha determinada y, en todo caso, los medios establecidos en la legislación estatal sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

⁷¹Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
Artículo 284.

1. El plazo de prescripción para las infracciones leves será de un año; para las graves, de cuatro años, y para las muy graves, de diez años, de conformidad con lo establecido en la

Finalmente, Castilla y León establece que el plazo para restaurar la legalidad urbanística se debe adoptar dentro del plazo de prescripción acordado para las infracciones. Este lo fijan en diez años para las infracciones muy graves, ocho años para las infracciones graves y cuatro años para las leves. Su cómputo comienza, por norma general, en la fecha en la que se haya cometido la infracción y si esta no se tiene por cierta, se computará a partir del momento en que la inspección urbanística haya detectado los signos físicos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción⁷³.

legislación del procedimiento administrativo común.

⁷² Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. BOIB nº 160, de 29 de diciembre de 2017.

Artículo 196.

1. El procedimiento de restablecimiento sólo se podrá iniciar válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, de realización o de desarrollo y dentro de los ocho años siguientes a su finalización completa, y siempre que antes del transcurso de este plazo se haya notificado o intentado legalmente la notificación de la resolución de inicio del procedimiento a las personas interesadas.

2. No prescribirá la acción para iniciar el procedimiento de restablecimiento cuando se trate:

a) De actos o usos ilegales o no admitidos, que en el momento de ejecutarlos se encuentren en terrenos que tengan la clasificación de suelo rústico.

b) De actos o usos ilegales o no admitidos que afecten a bienes o a espacios catalogados en el planeamiento municipal o declarados de interés cultural o catalogados, parques, jardines, espacios libres, infraestructuras públicas u otras reservas para dotaciones.

3. El plazo se computará desde el día en que acaben definitivamente los actos. A este efecto, la obra se entenderá acabada totalmente cuando así se acredite fehacientemente, con criterios de objetividad y de rigor, de manera indudable y con certeza y exactitud, por cualquier medio de prueba, cuya carga recaerá en quien alegue.

⁷³ Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Urbanístico de Castilla y León.

Artículo 346. *Plazo para la adopción de las medidas de protección y restauración.*

1. Las medidas de protección y restauración de la legalidad reguladas en esta sección deben adoptarse dentro de los plazos de prescripción señalados en el artículo 351.

Artículo 351. *Prescripción de las infracciones.*

1. El plazo de prescripción para las infracciones urbanísticas es de diez años para las infracciones muy graves, ocho años para las infracciones graves, y cuatro años para las infracciones leves.

2. El cómputo del plazo de prescripción comienza, en general, en la fecha en la que se haya cometido la infracción o, si la misma es desconocida o no puede ser acreditada, en la fecha en la que la inspección urbanística detecte signos físicos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción. En particular, el cómputo del plazo comienza:

a) En las infracciones derivadas de una actividad continuada, en la fecha de finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma.

b) Cuando se trate de infracciones autorizadas por resoluciones administrativas u otros actos administrativos, en la fecha en que se anulen las mismas.

3. El plazo de prescripción se interrumpe con la notificación al interesado del inicio del procedimiento sancionador, reanudándose si el expediente sancionador permanece paralizado durante más de un mes por causas no imputables al presunto infractor.

De la legislación comparada podemos razonar que notoriamente, y en comparación con el resto de las comunidades autónomas, la Comunidad Valencia dispone de un plazo mayor (15 años) en el que sus Administraciones podrán reestablecer la legalidad urbanística. Al igual que la región de Murcia (10 años) y las Islas Baleares (8 años), ya que por regla general el plazo es de 4 años.

Podríamos deducir que esta distinción entre comunidades autónomas puede deberse a que a las Administraciones no les da tiempo a incoar el procedimiento correspondiente antes de que prescriba el plazo, perdiendo la oportunidad de reestablecer la legalidad urbanística.

Para finalizar, respecto del concepto de obra totalmente terminadas analizamos que la mayoría de las Comunidades Autónomas coinciden en que este se produce a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior. No obstante, cabe destacar que la C.A. de Andalucía excluye de este concepto las posibles obras de adaptación de algunos locales, las obras puntuales para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad o las que resulten indispensables para garantizar el ornato público, incluyendo la posibilidad de que lo reconozca de oficio el órgano que incoe el procedimiento, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

7. Conclusiones

El concepto de obra totalmente terminada es fundamental a los efectos de conocer el *dies a quo* de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística. En Canarias, se encuentra actualmente definido en su artículo 361.3, estableciendo que se produce la completa terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones, en el momento en que las mismas se hallen dispuestas para servir al fin o uso previsto, sin

4. Las construcciones e instalaciones realizadas mediante actos constitutivos de infracción urbanística grave o muy grave, pero prescrita, quedan automáticamente sometidas al régimen señalado en el artículo 185 para los usos del suelo declarados fuera de ordenación.

necesidad de ninguna actuación material posterior, exceptuando las obras de ornato y embellecimiento.

Además, es destacable que mientras las edificaciones estén en curso, la Administración puede incoar el procedimiento en cualquier momento y que son importantes ciertos supuestos específicos en relación al suelo como es el suelo protegido o el suelo de dominio público, por ejemplo, pues en estos casos la acción goza de imprescriptibilidad y el plazo pasa a un segundo plano dada su inexistencia.

En las Comunidades Autónomas, en términos generales, existe un criterio común para considerar la obra totalmente terminada y es que esta sirva al uso para el que está previsto sin obra adicional. No obstante, respecto al plazo existen ciertas diferencias, pues, aunque en muchas Comunidades Autónomas coincidan en este, peculiarmente la Comunidad Valenciana cuenta con quince años para restablecer el orden urbanístico y Murcia dispone de diez años, casi al igual que las Islas Baleares, que tienen ocho años de margen.

En conclusión, lo más importante es conocer que el *dies a quo* del plazo para reestablecer la legalidad urbanística no empieza a computar hasta que la obra esté totalmente terminada, por lo que es necesario conocer su definición y cómo demostrar esta situación.

Como ya mencionamos inicialmente, este concepto lo encontramos definido en la LSENPC, sin embargo, como en la práctica genera problemas, hemos analizado que jurisprudencialmente se puede demostrar la total terminación de la obra mediante la correspondiente acta de inspección urbanística, la teledetección por satélite, la aportación de fotografías siempre y cuando siempre y cuando en ellas se observe concluida la construcción y esta permanezca en las mismas condiciones en varios vuelos y/o el acta de comparecencia notarial, entre otras.

8. Bibliografía

CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: *Manual de Disciplina Urbanística*, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1982, pág. 21.

DOMÍNGUEZ BLANCO, J. M.: “¿Cuándo se considera una obra ilegal totalmente terminada?”, *Práctica Urbanística*, núm. 169, 2021, 13 págs.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2016, 248 págs.

MÓNER GONZÁLEZ, FRANCISCO JAVIER,: (2022). “¿Cuál es el plazo de prescripción y caducidad para la ejecución de una orden de restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada?”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 6, 2022, 4 págs.

FRANCISCO J. VILLAR ROJAS - FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ - ANDRÉS M. GONZÁLEZ SANFIEL,: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, S.A.I, 2022, 299 págs.

<https://www.urbanismosantacruz.es/es/instrucciones/instruccion-interpretativa-sobre-obras-completamente-terminadas-y-la-perdida-de-la> (