



Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna

TRABAJO FIN DE MÁSTER

MÁSTER DE ABOGACÍA

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

Curso: 2023/2024

Convocatoria: julio

LAS IRREGULARIDADES EN URBANISMO: CONSTRUCCIONES ILEGALES

IRREGULARITIES IN URBAN PLANNING:

ILEGAL CONSTRUCTIONS

Realizado por la alumna D^a. Janet Álvarez Campos

Tutorizado por el Profesor D. Eduardo Ángel Risueño Díaz

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. LA INCIDENCIA DE LAS CONSTRUCCIONES ILEGALES: LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS EDIFICACIONES	2
2.1. LA AGENCIA CANARIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL 7	7
2.1.1. LA INVESTIGACIÓN DE CONSTRUCCIONES ILEGALES POR EL TERRITORIO DE LAS ISLAS CANARIAS.....	9
2.1.2. EL PROCEDIMIENTO Y LA EJECUCIÓN DEL DERRIBO O DESTRUCCIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES ILEGALES.....	12
2.1.3. LA PRESCRIPCIÓN DEL PLAZO.....	17
2.1.3.1. Antecedentes	17
2.1.3.2. Aplicación actual	19
3. CONCLUSIONES.....	23
BIBLIOGRAFÍA	26
ÍNDICE DE SENTENCIAS	28



ABSTRACT

In this paper we deal with irregularities in urban planning, i.e., illegal constructions. All of this, because they have not been carried out with due compliance with the regulations nor with the requirements that are specifically needed for such buildings, such as works without a license or permit, also works without prior communication, etc...

Therefore, we will focus on the study of investigation, procedure and execution to demolish them, achieving the main objective, which is none other than the reestablishment of urban legality.

Specifically, there is a Municipal Urban Planning Agency, for example on the island of Tenerife there are several, including: the one located in Santa Cruz, in San Cristóbal de la Laguna, in Icod de los Vinos, in Los Realejos, ... all of them are responsible for the urban development of the cities, taking into account the planning, authorizations and urban discipline of the infrastructures.

However, we also have a Canarian Agency for the Protection of the Urban Environment which is in charge of all the monitoring through different tools to verify if the new constructions are in accordance with the law and therefore to be able to carry out the destruction of the illegally built works.

Next, we will name the cases in which incidents usually occur and on what type of land, depending on its qualification and categorization.

Finally, we will take into account the statute of limitations, because in many cases, when the agency notices the works, time has already elapsed and it is not possible to demolish the construction. However, as a result of this, according to the law, there is a sanctioning regime for the infringements committed depending on the degree to which they have been committed.

Key Words: irregularities, urban planning, ilegal constructions, restoration to legality, demolition and/or destruction.



RESUMEN

En este trabajo abordamos las irregularidades en urbanismo, es decir, las construcciones ilegales. Todo ello, porque no se han llevado a cabo con el debido cumplimiento de la normativa ni tampoco con los requisitos que se necesitan específicamente para dichas edificaciones, como por ejemplo: obras sin licencia o permiso, también obras sin comunicación previa, etcétera.

Por lo tanto, nos centraremos en el estudio de investigación, procedimiento y ejecución para demoler las mismas, consiguiendo el objetivo principal, que no es otro sino el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Concretamente, hay una Gerencia Municipal de Urbanismo, por ejemplo en la isla de Tenerife hay varias, destacando: la que se encuentra ubicada en Santa Cruz, en San Cristóbal de la Laguna, en Icod de los Vinos, en los Realejos, ... todas ellas se encargan del desarrollo urbanístico de las ciudades, teniendo en cuenta el planeamiento, las autorizaciones y la disciplina urbanística de las infraestructuras.

Sin embargo, también tenemos una Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano que se encarga de todo el seguimiento a través de diferentes herramientas para verificar si los nuevos alzamientos están amparados a la ley y así por consiguiente poder llevar a cabo la destrucción de las obras construidas ilegalmente.

Seguidamente, nombraremos los casos en los que suelen ocurrir las incidencias y en qué tipo de suelos en función de su calificación y categorización.

Por último, tendremos en cuenta la prescripción de los plazos, a causa de que en muchísimas ocasiones cuando la agencia se percató de las obras ya ha transcurrido el tiempo, no pudiendo derribar la construcción. Ahora bien, a consecuencia de esto, según la ley existe un régimen sancionador por las infracciones cometidas en función del grado en que se hayan realizado.

Palabras clave: irregularidades, urbanismo, construcciones ilegales, restablecimiento a la legalidad, demolición y/o destrucción.



1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordaremos las irregularidades en urbanismo, específicamente las construcciones ilegales, que son obras, infraestructuras, edificaciones, ... que se han llevado a cabo sin la pertinente licencia o permiso que autorice dicha construcción, o simplemente cuando se hayan efectuado en suelo no apto.

Por esta razón, al no estar autorizada dichas obras conforme a lo dispuesto por el planeamiento urbanístico, significa que no se han respetado las limitaciones establecidas en la ley, y por lo tanto, estas acciones conllevan su destrucción, a causa de que dichas edificaciones u obras no se ajustan al ordenamiento jurídico ni cumplen con la normativa vigente, teniendo que intervenir la autoridad administrativa para solventar dichas irregularidades sobre el territorio.

En este sentido, cuando hablamos de destrucción nos referimos a demoler la construcción ilegal, además por supuesto de la responsabilidad que tiene que soportar la persona que haya actuado contrariamente a lo dispuesto en la norma, que normalmente es el pago de una multa pecuniaria para compensar los daños y perjuicios al tener que dejarlo todo como estaba anteriormente.

Así pues, el propósito de este trabajo consiste en el restablecimiento de la legalidad urbanística, para ello existe todo un procedimiento sancionador a seguir, que llevan a cabo diferentes administraciones según le corresponda su competencia: Ayuntamientos, Cabildos insulares, el Gobierno, la Agencia de Protección de Medio Natural, las cuales en muchas ocasiones cooperan y se apoyan las unas a las otras.

Además, cabe resaltar que esta última entidad, se encarga personalmente de realizar esta tarea, a través de sus diferentes servicios, destacando particularmente el servicio de ejecución del restablecimiento de la realidad física alterada, a través del cual adopta una serie de medidas cautelares para la persecución de las infracciones, pudiendo de este modo, incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores y consiguiendo el objetivo principal de restaurar la legalidad de la realidad física alterada a su estado de origen.

Por otra parte, abordaremos también el tema de los usuarios de buena fe, los cuales dependiendo de la situación no siempre quedan exonerados de responsabilidad, pues



existe el derecho de información, ya que tienen acceso a la publicidad del bien en el Registro de la Propiedad.

Finalmente, se expondrá un punto concreto y muy importante a la hora de emprender el procedimiento sancionador, que es la prescripción, todo ello debido a que el lapso del tiempo condiciona en diversas situaciones la demolición de la obra ilegalmente construida. Esto es a causa de que, en función de la normativa que estuviese vigente en el momento de la detección de la obra ilegal, se establecen unos plazos u otros.

Es por ello por lo que, hay que tener en cuenta que si aún no ha superado el transcurso del tiempo establecido, entonces la administración todavía puede ejercer acciones al respecto y normalizar la realidad alterada, pero sin embargo, una vez haya pasado el límite temporal entonces ya no puede intervenir, solamente podría hacerlo, en estos últimos casos, cuando se iniciaren nuevas obras sobre la que ya ha prescrito y únicamente sobre esas nuevas obras.

2. LA INCIDENCIA DE LAS CONSTRUCCIONES ILEGALES: LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS EDIFICACIONES

“La inspección urbanística es una potestad de ejercicio inexcusable, dirigida a comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo, así como cualesquiera otras actividades que supongan utilización de éste, se ajustan a la legalidad aplicable y, en particular, a lo dispuesto en dicha Ley y, en su virtud, al planeamiento urbanístico.”¹

Ahora bien, dicha inspección, es decir, la localización de instalaciones ilegales la lleva a cabo la Administración, y cuando hablo de Administración me refiero al trabajo y/o actuación que hacen en común tanto el Cabildo, el Gobierno de Canarias, los Ayuntamientos afectados (por los municipios donde se haya construido ilegalmente) como la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (en adelante ACPMN), los

¹ Punto Q, Aranzadi digital: *Disciplina urbanística. Intervención en el uso de suelo. Restauración de la legalidad urbanística. Derecho sancionador. La ruina urbanística.* Apartado 2.1. Disponible en https://insignis-aranzadidigital-es.accedys2.bbfk.ull.es/maf/app/document?srguid=i0ad6adc50000018c159006681bdb6603&marginal=BI\2013\14343&docguid=14fb38020360f11e391d6010000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_biblos:&spos=1&epos=1&td=0&predefinedRelationshipsType=documentRetrieval&fromTemplate=&suggestScreen=&&selectedNodeName=&selec_mod=false&displayName=



cuales se informan y se prestan apoyo para la tramitación del objetivo principal: el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Concretamente, el artículo 405.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LSENPC) establece a quien pertenece la competencia para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores, en función de la infracción cometida, atribuyendo las competencias al Ayuntamiento, al Cabildo insular y a la ACPMN.

Eso sí, “*cuando en un mismo supuesto concurren presuntas infracciones de la competencia municipal o insular y de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, la competencia corresponderá a esta última.*”²

Dicho esto, cuando la Administración se percata de que se han llevado a cabo construcciones sin la debida diligencia, tiene el deber de incoar el procedimiento sancionador, debido a que se han cometido infracciones urbanísticas, pues no se ha edificado con las licencias y/o permisos requeridos, teniendo que restaurar la legalidad de la realidad física alterada a su estado de origen.

Ahora bien, para poder efectuar el restablecimiento de la legalidad urbanística, la Administración tiene que proceder a tomar una serie de medidas, de entre las cuales destaca: demoler dichas edificaciones, dicha demolición puede ser tanto total o parcial (se explica a posteriori con más detalle el procedimiento, en el apartado 2.1.2).

“*La medida de demolición supone una medida extrema y de fuerte repercusión para el infractor. De este modo, la Administración habrá de saber conjugar, por un lado, la obligación, por la que habrá de devolver la situación ilegal al estado anterior a la trasgresión de la misma, y por otro lado, debido a lo relevante y drástico de la medida, habrá de estudiar caso por caso la situación creada por el acto ilegal, [...].*”³

² LSENPC, art.405. Las infracciones se mencionan más adelante (apartado 2.1.2.)

³ Punto Q, Aranzadi digital: *Disciplina urbanística. Intervención en el uso de suelo. Restauración de la legalidad urbanística. Derecho sancionador. La ruina urbanística.* Apartado 2.7. Disponible en https://insignis-aranzadidigital-es.accedys2.bbfk.ull.es/maf/app/document?srguid=i0ad6adc50000018c159006681bdb6603&marginal=BI B\2013\14343&docguid=14fb38020360f11e391d6010000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_b iblos:&spos=1&epos=1&td=0&predefinedRelationshipsType=documentRetrieval&fromTemplate=&sugg estScreen=&&selectedNodeName=&selec_mod=false&displayName=



Eso sí, ante las medidas que tome la Administración, estas son independientes de las sanciones cuya imposición proceda por razón de la comisión de infracciones.⁴

En relación a lo comentado a priori, es necesario destacar la Sentencia del Tribunal Supremo 1470/2022, de 10 noviembre de 2022, pues en sus conclusiones establece lo siguiente: “(iii) *La realización de obras no autorizables en edificios asimilados a la situación de fuera de ordenación supone un claro incumplimiento del régimen jurídico que se les otorga a estos y, evidentemente, la ilegalidad de las nuevas obras acometidas, que resultarán perseguibles mediante las potestades de disciplina urbanística de las que gozan las Administraciones competentes; [...]*”.⁵

Por consiguiente, la pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿cómo se percata la Administración de que una construcción o edificación no se ha llevado a cabo conforme a la ley? Pues bien, la respuesta nos la da la propia norma, concretamente, la LSENPC, en los apartados XII, XIII y XIV de su exposición de motivos, en relación con el artículo 361 de la misma ley, estableciendo el sistema de restablecimiento a seguir en función del tipo y uso del suelo en el que se lleve a cabo, pues se distinguen diferentes categorías del mismo: suelo rústico, suelo urbanizable y suelo urbano.

- Suelo rústico: también denominado suelo rural o no urbanizable, se trata de la parte del suelo excluida del proceso de urbanización.⁶
- Suelo urbanizable: es el que se considera apto para ser urbano, es decir, que puede ser parte de una transformación urbanística.⁷

⁴ Punto Q, Aranzadi digital: *Disciplina urbanística. Intervención en el uso de suelo. Restauración de la legalidad urbanística. Derecho sancionador. La ruina urbanística*. Apartado 2. Disponible en https://insignis-aranzadidigital-es.accedys2.bbt.ull.es/maf/app/document?srguid=i0ad6adc50000018c159006681bdb6603&marginal=BI B\2013\14343&docguid=14fb38020360f11e391d601000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_b iblos;&spos=1&epos=1&td=0&predefinedRelationshipsType=documentRetrieval&fromTemplate=&suggestScreen=&&selectedNodeName=&selec_mod=false&displayName=

⁵ STS núm. 1470/2022, de 10 noviembre (Recurso 2022/5630), Conclusiones.

⁶ Concepto de suelo rústico. Disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/suelo-rustico/>

⁷ Concepto de suelo urbanizable. Disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/suelo-urbanizable/#:~:text=El%20suelo%20urbanizable%20es%20el,urbanizables%20proyectados%2C%20sect orizados%20y%20especiales>



- Suelo urbano: es aquél que cuenta con servicios de infraestructura urbana, llamados servicios urbanísticos, o esté consolidado por la edificación de la manera que determine la legislación urbanística, o esté ubicado en un núcleo poblacional.⁸

Ahora bien, diferenciados los tipos de suelos, es destacable que normalmente las obras o infraestructuras ilegales se cometen en **suelo rústico** (en adelante SR), concretamente, según su clasificación y categorización de la LSENPC⁹, los más habituales son:

- Suelo rústico de protección ambiental (SRPA).
 - Suelo rústico de protección natural (SRPN).
 - Suelo rústico de protección paisajística (SRPP).
 - Suelo rústico de protección de entornos (SRPEN).
- Suelo rústico de protección económica (SRPE).
 - Suelo rústico de protección agraria (SRPAG).
 - Suelo rústico de protección hidrológica (SRPH).
- Suelo rústico de protección de infraestructuras (SRPI).

Por otro lado, también es importante resaltar que en algunos casos estas construcciones afectan a terceros, al haber comprado de buena fe, partiendo de la interpretación que establece el artículo 108.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LRJCA), ya que la ilegalidad de estas construcciones conllevan su demolición:

“3. El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.”¹⁰

⁸ Concepto de suelo urbano. Disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/suelo-urbano/#:~:text=El%20suelo%20urbano%20es%20aqu%C3%A9l,ubicado%20en%20un%20n%C3%BAcleo%20poblacional>

⁹ LSENPC, art.33 y ss.

¹⁰ LRJCA, art.108.3.



En relación a lo establecido en el precepto se pronuncia el Tribunal Supremo, en su STS 476/2018, de 21 de marzo de 2018: *“Trasladado este planteamiento al supuesto concreto previsto en el artículo 108.3 de la LRJCA , de ejecución de sentencias en las que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, se determine la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, se aprecia inmediatamente que tales sentencias vienen a resolver aquellos litigios en los que se cuestiona la regularidad urbanística de determinadas actuaciones, que suponen la construcción de inmuebles contrariando la normativa y cuya regularización no resulta jurídicamente posible, lo que determina la orden motivada del órgano judicial de demolición de lo construido. [...]*

En este contexto hay dos razones o circunstancias fundamentales que determinan el alcance y contenido del precepto aquí examinado: primera, la existencia de relaciones jurídicas derivadas de la promoción y construcción llevada a cabo con violación insubsanable de la normativa urbanística, en las que intervienen terceros ajenos a la actuación que se debate en el proceso, cuyos derechos se trata de proteger y garantizar.

La segunda, que las actividades de edificación y uso del suelo están sujetas, según la normativa urbanística, al correspondiente control administrativo mediante las oportunas licencias, autorizaciones, conformidades o aprobaciones [...]”.¹¹

Por lo tanto, con carácter general, el Tribunal Supremo ha optado por la demolición de lo ilegalmente edificado, y considerando que ello no conculca el principio de proporcionalidad, por cuanto el restablecimiento de la legalidad conculcada pasa por la demolición de lo ilícitamente construido, cuando la construcción se haya ejecutado sin licencia o autorización administrativa¹².

Para concluir, *“La orden de demolición tiene carácter real. Se aplica sobre la actuación urbanística ilegal y no sobre el titular del bien. De esta forma, los terceros afectados, como por ejemplo los nuevos dueños, no tienen derecho a solicitar la*

¹¹ STS núm. 476/2018, de 21 de marzo de 2018 (Recurso 141/2017), Fundamento Jurídico sexto.

¹² César Tolosa Tribiño, “La demolición de viviendas ilegales, el artículo 108.3 de la LJCA y la protección de los derechos fundamentales en la doctrina del TEDH”, LEFEBVRE, ELDERECHO.COM, 09/04/2019, apartado 1. Disponible en <https://elderecho.com/la-demolicion-de-viviendas-ilegales-el-articulo-108-3-de-la-ljca-y-la-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-en-la-doctrina-del-tedh>



*exoneración de la ejecución*¹³, “lo que se busca es proteger un interés público y mantener el orden urbanístico, territorial y medioambiental.

*Según la normativa aplicable en estos casos, para la decisión de restitución de la legalidad mediante una orden de demolición, no es una variable que afecte el titular actual, posterior y el título jurídico inter vivos o mortis*¹⁴.

Todo ello, es debido a que los ciudadanos tienen derecho de acceder a la información que se encuentra en el Registro de la Propiedad sobre el bien que van a comprar, pudiendo de este modo averiguar y tener en conocimiento de si existe alguna irregularidad o infracción sobre bien en cuestión, por lo tanto al tener este tipo de publicidad registral a su alcance en el que se detallan todas las circunstancias vinculadas al bien, no queda exonerado de responsabilidad¹⁵. Aunque, “de no estar registrada la infracción, tampoco significa que queda sin efecto la ejecución, sino que en todo caso podría dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración”¹⁶.

2.1. LA AGENCIA CANARIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL

La ACPMN se creó con el siguiente emblema: “Para la defensa y protección del territorio de Canarias”¹⁷. Su anterior denominación era Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, pero con la LSENPC cambió su denominación, así se establece en la Exposición de Motivos¹⁸.

*“La ACPMN fue creada por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, como consorcio interadministrativo, para el desarrollo en común, por la Comunidad Autónoma y las administraciones insulares y municipales asociadas, de la disciplina urbanística y ambiental, con el objetivo de proteger nuestro medio ambiente.”*¹⁹

¹³ Concepto de orden de demolición. Disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/orden-de-demolicion/>

¹⁴ <https://www.conceptosjuridicos.com/orden-de-demolicion/>

¹⁵ <https://www.conceptosjuridicos.com/orden-de-demolicion/>

¹⁶ <https://www.conceptosjuridicos.com/orden-de-demolicion/>

¹⁷ ACPMN. Disponible en <http://www.acapmn.org/>

¹⁸ LSENPC, Exposición de Motivos apartado XIII párrafo 5º in fine.

¹⁹ ACPMN. Disponible en <https://www.acapmn.org/index.php>. Decreto Legislativo 1/2000, 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. BOE nº 60, de 15 de mayo de 2000. Última modificación: 19 de julio de 2017 (en adelante TRLOTCEC), art.299.1.



Entre los objetivos²⁰ que desempeña la ACPMN, los más destacados son los siguientes:

- “- *La adopción de medidas cautelares.*
- *La incoación, instrucción y resolución de procedimientos sancionadores para la persecución de las infracciones a las normas protectoras del medioambiente y las de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.*
- *La incoación, instrucción y resolución de procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística.*
- *Formulación de propuesta para la impugnación.*
- *Denuncia ante la administración competente o ante el Ministerio Fiscal y los órganos del orden jurisdiccional penal de los hechos.*
- *Función preventiva, a través del asesoramiento técnico y jurídico, desarrollo de las acciones formativas e informativas y, cooperación y coordinación con otras administraciones para tales fines.”*

Aparte, la información pública tanto organizativa (funciones y estructura), de relevancia jurídica (normativa) como de contenido económico (contratos, cuentas, estadísticas) de la Agencia en cualquier materia puede consultarse en el [Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias](#)²¹.

Por otro lado, en cuanto a la estructura de la ACPMN, se divide en dos partes:

La primera la compone: la Asamblea (es el órgano superior de participación y dirección de la agencia)²², el Consejo (es el órgano colegiado de dirección de la agencia y de control de la gestión del director ejecutivo)²³ y, la Dirección Ejecutiva (es el órgano unipersonal de dirección e impulso de la agencia)²⁴.

²⁰ ACPMN, objetivos. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/objetivos.html>. TRLOTCEC en su art.229.2 letras a) – g), y la LSENPC en su art.20.4 letras a) – h).

²¹ ACPMN, transparencia, información organizativa, de relevancia jurídica y de contenido económico. Disponible en <http://www.acapmn.org/>

²² ACPMN, estructura, asamblea. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/asamblea.html>. TRLOTCEC, art.229.3 letra a). LSENPC, art.20.7 letra a).

²³ ACPMN, estructura, consejo. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/consejo.html>. TRLOTCEC, art.229.3 letra b). LSENPC, art.20.7 letra b).

²⁴ ACPMN, estructura, dirección ejecutiva. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/direccion-ejecutiva.html>. TRLOTCEC, art.229.3 letra c). LSENPC, art.20.7 letra c).



Y la segunda, se forma por seis Servicios, que son: “*de Secretariado de Órganos colegiados y Apoyo a la dirección ejecutiva; de Régimen interior y Registro; de Asuntos Económicos (AA.EE); de Vigilancia territorial y Actuaciones previas; de Instrucción; de Ejecución del Restablecimiento de la realidad física alterada*”²⁵.

También, la ACPMN cuenta con **inspectores colaboradores**, como son: “*los agentes de medioambiente, los funcionarios de las guarderías forestales, así como los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria y de las Policías Locales*”²⁶.

“*Con respecto a sus competencias, actúa directamente o mediante convenio autorizado por el Gobierno a través empresas públicas para la gestión y/o ejecución de prestación de servicios, consultorías, o asistencias técnicas, gestión de servicios públicos y en su caso ejecución de obras por administración*”²⁷.

2.1.1. LA INVESTIGACIÓN DE CONSTRUCCIONES ILEGALES POR EL TERRITORIO DE LAS ISLAS CANARIAS

En las Islas Canarias se producen edificaciones ilegales en muchos de sus municipios, por esa razón la ACPMN abre bastantes expedientes, con el fin de investigar, analizar y tomar cartas en el asunto para poner solución a las mismas y que se restablezca la situación alterada a su origen. Tanto es así que, en el año 2023, la ACPMN abrió un total de 1673 expedientes²⁸, dicha cifra supone una elevada comisión de infracciones que vulneran claramente la normativa.

Todo ello se puede observar en los últimos datos que aporta la ACPMN en sus tablas y estadísticas del año 2023, las obras ilegales se comenten en **todas** las islas, pero destacan sobre todo: Gran Canaria con un total de 444 expedientes abiertos, Lanzarote con 182 y Tenerife con 715²⁹, en esta última isla es donde se realizan la mayoría de las

²⁵ Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, estructura, servicios, esquema. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/asamblea.html>

²⁶ ACPMN, estructura, inspectores colaboradores. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/inspectores-colaboradores.html>. TRLOTCEC, D.A.9ª apartado 1º; LSENPC, D.A.9ª apartado 1º.

²⁷ TRLOTCEC, art.229.1 bis.

²⁸ ACPMN, Tabla: TOTAL EXPEDIENTES ABIERTOS EN CANARIAS AÑO 2023, página 1. Disponible en https://www.acapmn.org/apartados/Informacion_estadistica.html y https://www.acapmn.org/cmsAdmin/uploads/01_Estadisticas_ACPMN_2023_con_total_de_expedientes.pdf

²⁹ ACPMN, Tablas: TOTAL EXPEDIENTES ABIERTOS EN GRAN CANARIA, página 2; TOTAL EXPEDIENTES ABIERTOS EN LANZAROTE, página 3; TOTAL EXPEDIENTES ABIERTOS EN TENERIFE, página 5. Disponible en https://www.acapmn.org/cmsAdmin/uploads/02_Expedientes_2023_por_islas_y_tipo_de_infraccion.pdf



construcciones ilegales. En las demás islas: Fuerteventura, la Gomera, la Palma y el Hierro también se dan obras ilegales pero no con tanta asiduidad³⁰.

Sin embargo, esto no es novedad, debido a que desde hace muchos años atrás, cuando se puso en marcha la Agencia, no ha parado de abrir numerosos expedientes que continúan incrementándose con el paso del tiempo.

De hecho, fue noticia por el periódico LA PROVINCIA, DIARIO DE LAS PALMAS, el 23 de abril de 2007, que *“el Gobierno solo ejecutó 30 sentencias de demolición de casas ilegales en dos años”*, en dicha comunicación se informó que: *“Este bajo nivel de demoliciones contrasta con el ritmo en la apertura de expedientes por infracciones contra el territorio, que supera el millar por año. [...]”*³¹ y que *“De los 30 derribos realizados en 2005 y 2006, nueve tuvieron lugar en Gran Canaria, cinco en Fuerteventura, dos en Lanzarote, ocho en Tenerife, cuatro en La Palma y dos en La Gomera. De especial significación fue el derribo ordenado conjuntamente por Costas y la Agencia canaria en la costa del municipio tinerfeño de El Sauzal el pasado año, que afectó a más de 400 casetas que ocupaban la costa del norte de Tenerife para los fines de semana y las vacaciones de sus propietarios.”*³²

Por consiguiente, la lucha para parar y frenar las irregularidades en urbanismo es constante, aunque resulta difícil, en algunas ocasiones se consigue.

En la actualidad, desgraciadamente la situación no ha cambiado demasiado, un caso reciente que ha sido noticia es en la isla de Fuerteventura³³, el pasado 15 de enero de 2024, en la que *“el Gobierno de Canarias, el Cabildo de Fuerteventura y los seis*

³⁰ ACPMN, Tablas: TOTAL DE EXPEDIENTES ABIERTOS EN FUERTEVENTURA, página 4; TOTAL DE EXPEDIENTES ABIERTOS EN LA GOMERA, página 6; TOTAL DE EXPEDIENTES ABIERTOS EN LA PALMA, página 7; TOTAL DE EXPEDIENTES ABIERTOS EN EL HIERRO, página 8. Disponible en

https://www.acpmn.org/cmsAdmin/uploads/02_Expedientes_2023_por_islas_y_tipo_de_infraccion.pdf

³¹ Rubén Acosta, “El Gobierno sólo ejecutó 30 sentencias de demolición de casas ilegales en dos años”, LA PROVINCIA DIARIO DE LAS PALMAS, 23/04/2007. Disponible en <https://www.laprovincia.es/canarias/2007/04/23/gobierno-ejecuto-30-sentencias-demolicion-11058565.html>

³² Rubén Acosta, “El Gobierno sólo ejecutó 30 sentencias de demolición de casas ilegales en dos años”, LA PROVINCIA DIARIO DE LAS PALMAS, 23/04/2007. Disponible en <https://www.laprovincia.es/canarias/2007/04/23/gobierno-ejecuto-30-sentencias-demolicion-11058565.html>

³³ Redacción Radio Insular, “En marcha un plan para frenar en Fuerteventura la proliferación de instalaciones ilegales en suelo rústico”. En la Isla hay más de 500 edificaciones no autorizadas que afectan negativamente al medio natural mayorero, RADIO INSULAR FUERTEVENTURA, 16/01/2024. Disponible en <https://radioinsular.es/en-marcha-un-plan-para-frenar-en-fuerteventura-la-proliferacion-de-instalaciones-ilegales-en-suelo-rustico/>



municipios mayoreros han acordado la puesta en marcha de una campaña extraordinaria para erradicar los contenedores y casetas ilegales que proliferan en la Isla, y cuyo impacto medioambiental y paisajístico es motivo de seria preocupación”³⁴.

Como consecuencia, vemos que lamentablemente no es posible que la ACPMN tenga un control total que le permita percatarse de todas las irregularidades, a pesar de los medios con los que cuenta, entre los que destacan: tienda virtual (en la que podemos ver mapas topográficos, ortofotos, fototeca, etc)³⁵ y visor³⁶, así como también de la ayuda de Google Earth que proporciona el servicio que presta IDECanarias (Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias, entre sus servicios se puede visualizar tanto mapa topográfico integrado, mapa callejero, mapa de vegetación, mapa de ocupación de suelo, mapa de espacios de espacios naturales, mapa geológico, como el planeamiento urbanístico³⁷).

No obstante, en relación al caso de Fuerteventura anteriormente nombrado, es novedad que, el 1 de febrero de 2024, la ACPMN presentó la nueva unidad de drones, y según afirmó el consejero Manuel Miranda: *“La incorporación de los drones y la creación de esta nueva unidad supone un avance importante en el trabajo de inspección y vigilancia de nuestro territorio que realiza a diario el Gobierno de Canarias, porque facilitará mucho las tareas de localización de irregularidades urbanísticas y medioambientales, la principal función de la Agencia Canaria de Protección del Medios Natural”³⁸.*

Por lo tanto, poco a poco la ACPMN se está actualizando y ayudando de las nuevas tecnologías, como es en este caso con la inclusión de los drones a su sistema de localización, esto desde mi punto de vista hace que la agencia avance a gran escala para así poder tener un control más rápido y efectivo a la hora de encontrar obras ilegales.

³⁴ Gobierno de Canarias, noticias. Disponible en <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/gobierno-cabildo-y-ayuntamientos-de-fuerteventura-acuerdan-erradicar-los-contenedores-y-casetas-ilegales/>

³⁵ ACPMN, tienda virtual. Disponible en <https://tiendavirtual.grafcan.es/index.jsf>

³⁶ ACPMN, visor. Disponible en <https://visor.grafcan.es/visorweb/>

³⁷ IDECanarias - Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias, servicios. Disponible en http://www.idecanarias.es/google_earth y https://www.idecanarias.es/listado_servicios

³⁸ Gobierno de Canarias, noticias. Disponible en <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/manuel-miranda-presenta-la-nueva-unidad-de-drones-para-la-vigilancia-de-la-ordenacion-y-proteccion-ambiental/>



2.1.2. EL PROCEDIMIENTO Y LA EJECUCIÓN DEL DERRIBO O DESTRUCCIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES ILEGALES

En la ACPMN, concretamente, en el Área de Servicio de Ejecución de Restablecimiento de la realidad física alterada, para poder restaurar la situación a su estado anterior, a consecuencia de los actos infractores de los ciudadanos por la realización de construcciones, edificaciones y diferentes usos del suelo al transformarlo, ocuparlo, realizar actividades en ellos, ... (algunos ejemplos son: apertura de pista; viviendas de uso residencial; depósitos de agua; aljibes; edificaciones anexas a otras existentes; vallado/cerramiento; muros de contención; abancalamientos; gestión de residuos; extracción de áridos; colocación de antenas telefónicas; etc), la respuesta al restablecimiento no es otra sino a través de la Demolición.

Para poder llevar a cabo la demolición primero se tiene que incoar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, que siempre se acuerda de oficio³⁹. Acordada la incoación y notificada al interesado, se le concede un plazo a esta persona para que formule alegaciones y cumplimentación de los trámites oportunos, luego se formula propuesta de resolución (esta es la fase de instrucción)⁴⁰. Después, se dicta la resolución final, que pone fin al procedimiento de restablecimiento, que puede resolver de 3 maneras:

- a) *“Archivo el procedimiento (para el supuesto de que la actuación sea conforme a la legalidad o hubiese legalizado o reconducida a dicha legalidad antes de dictarse la resolución).*
- b) *Orden de restablecimiento condicionada suspensivamente a la no legalización cuando la actuación se califique como ilegal pero legalizable.*
- c) *Orden incondicionada de restablecimiento, cuando la actuación enjuiciada se califique como ilegal e ilegalizable”⁴¹.*

Dicha demolición se puede hacer de dos formas: una, demolición voluntaria u otra, demolición forzosa.

³⁹ LSENPC, art.353.

⁴⁰ LSENPC, art.354.

⁴¹ LSENPC, art.355.



Por una parte, para poder llevar a cabo **la demolición voluntaria**, primero hay que tramitar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad, una vez se le notifica, se le requiere al interesado un restablecimiento voluntario, teniendo un mes de plazo para presentar *proyecto de demolición*, este es el primer trámite de ejecución voluntaria, en el cual debe constar: la memoria, el pliego de condiciones, las mediciones y presupuesto, los planos, el monográfico y, anexos y bibliografía - estos son los pasos a seguir, incluso se dispone de un modelo para que el técnico designado por el ciudadano pueda emplearlo al redactar su proyecto⁴². Transcurrido el cual caben dos posibilidades:

- Que no haya presentado el proyecto, por consiguiente la Administración irá por la ejecución subsidiaria, es decir, la demolición forzosa (suele ser lo habitual).
- Que si haya presentado el proyecto, entonces se hace un examen de adecuación del mismo por el Servicio técnico, que realizará un informe técnico que puede tener dos resultados: o bien, con reparos o de inadecuación (en donde cabe la subsanación o no subsanar – resolución de demolición forzosa), o bien de idoneidad (se le comunica al interesado y cuenta con un plazo de dos meses para comenzar a demoler, siempre con previo aviso y con antelación de 10 días a su comienzo).

Eso sí, la ejecución voluntaria se supervisa, es decir, cuando se esté realizando la demolición habrá supervisión de la Agencia, el responsable de dicha supervisión deberá levantar acta de inicio y de finalización de la demolición, para así dejar constancia de que el restablecimiento se ha llevado a cabo correctamente.

Por otra parte, **la demolición forzosa** solo se lleva por ejecución subsidiaria, por lo que solo se hará si la demolición voluntaria no se hiciera. Para poder ejecutar la orden de demolición tiene que ser firme a todos los efectos y ejecutiva en vía administrativa la resolución del Director de la ACPMN por la que se ordena la reposición de la realidad física alterada mediante la demolición de las obras ilegalmente realizadas. Una vez dictada la resolución se le notifica al interesado.

⁴² ACPMN, protección de nuestro entorno, proyecto de restablecimiento tipo, proyecto supuesto. Disponible en: <https://www.acapmn.org/apartados/proyecto-de-restablecimiento-tipo.html> y <https://www.acapmn.org/apartados/proyecto-supuesto.html>



A continuación, se hace un oficio con señalamiento de fecha, se redacta el proyecto de demolición por la Agencia firmado por el Jefe de Servicio, que ostenta la dirección facultativa, así como la coordinación durante la redacción del proyecto.

Finalmente, se inicia la ejecución de las obras de demolición mediante el acta de inicio de obras, se realiza un informe técnico sobre el transcurso e incidencias de la demolición y concluye con el acta de finalización de la demolición.

Desde luego, cabe añadir, que en las ejecuciones voluntarias siempre corren con los gastos los interesados (denunciados) y en las ejecuciones forzosas depende siempre del presupuesto que se disponga en ese momento para ver si puede afrontar el gasto que generaría la demolición en cuestión, por ello siempre se debe consultar con Asuntos Económicos (AA.EE), una vez lo informan, entonces con el dinero que se tenga se decidirá.

Para poder llevar a cabo la orden y medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística se debe atender a la clasificación según establece el artículo 358 de la LSENPC⁴³:

“1. Las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística podrán adoptar las siguientes modalidades, atendiendo a la actuación urbanística ilegal realizada:

a) Tratándose de obras de edificación no legalizables o no legalizadas en plazo, las operaciones de restauración consistirán en la demolición de las edificaciones realizadas ilegalmente.

b) En los casos de demolición indebida, la restauración consistirá en la reconstrucción de lo demolido, cuando ello resulte procedente.

c) En el supuesto de parcelaciones ilegales, las operaciones de restauración consistirán en la reagrupación de las parcelas, la cual, según los casos, podrá venir acompañada de la roturación de caminos, desmonte o desmantelamiento de servicios, demolición de vallados y cualquier otra que resulte necesaria a tal fin.

d) En el supuesto de usos ilegales, en el cese definitivo del uso o actividad.

⁴³ LSENPC, art.358.



e) En el supuesto de actuaciones comunicadas pero no iniciadas, en la prohibición de inicio de la actuación o uso.

f) En el supuesto de comunicaciones previas de actuaciones, en la declaración de ineficacia de la comunicación presentada, además de cualquiera de las medidas anteriores que resulten de aplicación.

2. En todos los casos previstos en el apartado anterior, las operaciones de restauración conllevarán la ejecución de todas aquellas operaciones complementarias necesarias para devolver físicamente los terrenos, edificaciones o usos al estado anterior a la vulneración [...]”.

En definitiva, la ACPMN se encarga sobre todo de llevar a cabo ejecución subsidiaria, siempre y cuando el interesado no lleve a cabo el requerimiento de restablecimiento voluntario que se le propone. Sin embargo, las ejecuciones forzosas no son tan comunes, porque se pretende que el propietario lo haga.

Todo el procedimiento está previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), así como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero también debemos atender dentro del **marco legal** a otras normativas, entre las que destacan:

- *“En el ámbito urbanístico: 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 RDLegislativo 7/2015, de 30 de oct); la LSENPC 4/2017, de 13 de julio; 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 Naturales de Canarias (el cual está derogado por la Ley 4/2017 a priori mencionada), etc”⁴⁴.*

⁴⁴ ACPMN, herramientas, normativa, urbanística. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/2-Territorial.html>



- “*En Costas*: la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar; etc”⁴⁵.
- “*En Medioambiente*: la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias; Decreto 112/2004, de 29 de julio por el que se regula el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de gestión de residuos y se crea el Registro de Gestores de Residuos de Canarias, etc”⁴⁶.
- Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, la cual está derogada con carácter general por la Ley 11/2022, de 28 de junio⁴⁷.

Por último, en relación al **régimen sancionador**, la LSENPC establece que la Agencia se encarga de⁴⁸:

- “*Las infracciones comprendidas en las letras a) y b)*⁴⁹ *cuando tengan carácter de graves o muy graves y se produjese inactividad del ayuntamiento o del cabildo por el transcurso de quince días desde el requerimiento al efecto realizado por la agencia para la incoación, instrucción o resolución del correspondiente procedimiento.*
- *Las infracciones contra la ordenación urbanística y territorial en suelo rústico fuera de asentamiento, salvo cuando se trate de infracciones leves.*
- *Las infracciones tipificadas en el artículo 392*⁵⁰ *de esta ley cuando se cometan en los parques nacionales.*

⁴⁵ ACPMN, herramientas, normativa, costas. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/2-Territorial.html>

⁴⁶ ACPMN, herramientas, normativa, medioambiental. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/3-medioambiental.html>

⁴⁷ Ley General de Telecomunicaciones 11/2022, de 28 de junio. Disponible en <https://www.legaltoday.com/legaltech/novedades-legaltech/la-nueva-ley-general-de-telecomunicaciones-2023-05-25/#:~:text=La%20nueva%20Ley%20General%20de%20Telecomunicaciones%2011%2F2022%2C%20de%2028,la%20norma%20que%20regula%20el>

⁴⁸ LSENPC, art.405.1 letra c)

⁴⁹ Las infracciones que se comprenden en las letras a) y b) son las siguientes:

- a) por infracciones contra la ordenación urbanística y territorial, en suelo urbano, urbanizable y rústico de asentamiento, así como por infracciones leves en cualquier categoría de suelo rústico.
- b) por las infracciones en materia de protección del medioambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000, tipificadas en el artículo 392 de esta ley.

⁵⁰ El artículo 392 de la LSENPC hace alusión a las diferentes infracciones (muy graves, graves y leves) con relación a los actos en espacios naturales protegidos o sus zonas periféricas de protección, como es en este



- *Las demás infracciones tipificadas en esta ley no atribuidas expresamente a las entidades locales”.*

2.1.3. LA PRESCRIPCIÓN DEL PLAZO

2.1.3.1. Antecedentes

Los antecedentes y la naturaleza jurídica del plazo de prescripción aplicable a las órdenes de restablecimiento quedaba constituida a una obligación civil de carácter real, ya que no había regulación alguna en las leyes urbanísticas y medioambientales, es por ello por lo que, regía el plazo general de las acciones y obligaciones personales del artículo 1964 del Código Civil (en adelante CC) que disponía, hasta el 6 de octubre de 2015, un plazo de quince años.

Sin embargo, como consecuencia de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) mediante la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante Ley 42/2015)⁵¹, el artículo del CC mencionado con anterioridad se modificó respecto al plazo, pasando de quince a cinco años:

“2. Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación. [...]”⁵²

No obstante, tal situación requiere según el artículo 1939 del CC que: *“La prescripción comenzada antes de la publicación de este Código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el*

caso en los parques nacionales, así como a las sanciones que conllevan cada una de ellas. Estos actos se producen si ocurre alguna de las siguientes infracciones:

- 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.
- Hacer fuego con grave riesgo para la integridad del espacio.
- La circulación, parada o estacionamiento de vehículos fuera de las pistas habilitadas al efecto.
- Las acampadas sin título administrativo habilitante.
- Hacer fuego contraviniendo las disposiciones reglamentarias que al efecto se dicten.
- La alteración, destrucción o deterioro de la señalización.
- El abandono de residuos domésticos.
- La alteración mediante la emisión de ruidos.
- 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.

⁵¹ Ley 42/2015.

⁵² CC, art.1964.



tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo.”⁵³

En relación a lo comentado, destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 1772/2018, de 17 de julio de 2018, en la cual, en sus fundamentos jurídicos segundo y tercero, determina como quedan los plazos de la prescripción, estableciendo lo siguiente: *“El cómputo por tanto no es de caducidad del ejercicio de la potestad de restablecimiento, que ya se ejercitó en plazo en su momento, sino del plazo de prescripción para la ejecución de los actos derivados de situaciones jurídicas firmes encarnados en el artículo 1964 del Código civil, y que al momento de dictarse dicha resolución era de 15 años. Contaba entonces la Gerencia del Ayuntamiento con plazo de prescripción hasta junio de 2022.*

Tercero: Ciertamente es que la modificación establecida por la Ley 42/2015 ha rebajado la prescripción de las acciones que no tengan otro plazo especial a 5 años, pero en cuanto a su aplicación hemos de considerar, que según el artículo 1939 si desde el cambio operado transcurriera todo el tiempo exigido para la prescripción, surtiría esta su efecto aunque para dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo; en consecuencia, una vez operado el cambio legislativo el límite máximo para la prescripción estarían cinco años es decir hasta 2020, dos años menos que lo exigido conforme a la anterior normativa”⁵⁴.

Debiendo, por tanto, interpretarse del siguiente modo:

- Las relaciones jurídicas nacidas antes del 7/10/2000 estarán prescritas a la entrada en vigor de la Ley 42/2015.
- Las relaciones jurídicas nacidas entre el 7/10/2000 y el 7/10/2005 estarán a la aplicación del plazo anterior de 15 años previsto en el art.1964 del CC.
- Las relaciones jurídicas nacidas entre el 7/10/2005 y el 7/10/2015 estarán a la aplicación de la regla transitoria de la Ley 42/2015, que remite a su vez al CC, por tanto, la prescripción será el 7/10/2020 en cualquier caso.

⁵³ CC, Art.1939.

⁵⁴ STSJ ICAN núm. 1772/2018, de 17 de julio (Recurso 36/2018), Fundamentos Jurídicos segundo y tercero.



- Las relaciones jurídicas nacidas a partir del 7/10/2015 (cuando entra en vigor la Ley 42/2015) estarán a la aplicación del plazo actual de 5 años previsto en el art.1964 del CC.

2.1.3.2. Aplicación actual

La prescripción del plazo viene establecida en la LSENPC, concretamente prescribe el plazo de las infracciones o de las sanciones, así viene recogido en los artículos 407 y siguientes de la propia ley⁵⁵.

Dicha ley está vigente desde el 1 de septiembre de 2017, la cual adopta al respecto una regulación específica que elimina la aplicación por remisión al plazo general de las obligaciones y/o acciones civiles, estableciendo un plazo de prescripción de diez años, así lo hace constar en su artículo 361.2 letra c) “2. *La Administración podrá proceder a la ejecución de las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística adoptadas: c) En el plazo de diez años contados desde que la orden de restablecimiento goce de ejecutividad, en los casos de construcciones, edificaciones e instalaciones terminadas antes de la adopción de dicha orden.*”⁵⁶

De igual modo, en la misma ley, la Disposición Transitoria Decimosexta (en adelante D.T.16ª.2), sobre procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística y órdenes de restablecimiento en ejecución, dispone en su apartado segundo lo siguiente:

*“2. Las órdenes de restablecimiento de la legalidad pendientes de ejecución sobre edificaciones terminadas quedan sujetas al plazo de diez años para ejecutarlas establecido por esta ley a computar desde que tuvieran fuerza ejecutiva. [...]”*⁵⁷ estableciendo su entrada en vigor a continuación “[...] Esta norma será de aplicación una vez transcurran seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley”⁵⁸

Por lo tanto, conforme al régimen transitorio establecido en la ley, una vez constatado que ha transcurrido el plazo de prescripción de diez años actualmente en vigor, a efectos de la ejecutoriedad de la orden de restablecimiento dictada, lo que procede en estos casos entonces es el archivo del expediente sin más trámites.

⁵⁵ LSENPC, Capítulo IV Prescripción de infracciones y sanciones, arts.407 y ss.

⁵⁶ LSENPC, art.361.2 letra c).

⁵⁷ LSENPC, D.T.16ª.2.

⁵⁸ LSENPC, D.T.16ª.2.



Pero, además, hay que destacar la Disposición Transitoria Vigésimocuarta (en adelante D.T.24^a), también sobre procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística, que dispone expresamente lo siguiente: *“En los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, particularmente en los que se precise la demolición de las edificaciones ilegalizables, el plazo de ejecución será de quince años.”*⁵⁹

Todo ello expone que las citadas D.T.16^a.2 y D.T.24^a disponen la limitación temporal de diez y quince años para la ejecución de las órdenes de restablecimiento, prevista en el artículo 361.2 letra c) como hemos comentado a priori y serán de aplicación respectivamente de la siguiente manera:

- La D.T.16^a.2: (prescriben a los 10 años)
 - Las órdenes de restablecimiento que se dicten a partir del 2 de marzo de 2018.
 - Las órdenes de restablecimiento dictadas con anterioridad al 2 de marzo de 2018 y que, al llegar a dicho término, no hayan sido ejecutadas.
- La D.T.24^a: (prescriben a los 15 años)
 - Las órdenes de restablecimiento dictadas con anterioridad al 1 de septiembre de 2017 y siempre que se ejecuten con anterioridad al 2 de marzo de 2018.

De todo lo anterior, se concluye que procede, por mandato legal y en aplicación de las citadas disposiciones transitorias de la LSENPC, el archivo de los expedientes obrantes en el servicio de ejecución del restablecimiento de la realidad física alterada cuando haya transcurrido el plazo de diez años a la fecha sin haber cumplido con lo ordenado.

Sin embargo, es oportuno mencionar también que de entre los diferentes plazos que dispone la Administración para la ejecución en el artículo 361 de la LSENPC, *“a nivel estatal, las modificaciones y actualizaciones de las normativas ampliaron el plazo hasta 4 años después de finalizada la obra [...] y a falta de regulación específica, se tendrá como base los plazos establecidos en el CC para aquellas acciones personales que no posean términos de prescripción”*⁶⁰.

⁵⁹ LSENPC, D.T.24^a.

⁶⁰ Plazos para la ejecución. Disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/orden-de-demolicion/>



Además, *“las Comunidades Autónomas dictan sus propias leyes urbanísticas. En la gran mayoría los plazos concuerdan con la normativa estatal y en algunas se extiende hasta un máximo de 8 años”*⁶¹.

Con lo cual, la Administración podrá proceder a incoar el procedimiento y la ejecución de las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística en los supuestos de⁶²:

- *“mientras las obras o usos estén en curso de ejecución.*
- *en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a licencia u otro título habilitante equivalente.*
- *en los supuestos de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a comunicación previa.*
- *desde que se produzca el primer signo exterior y verificable de los usos que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o en la situación de fuera de ordenación.”*

Por otro lado, es necesario añadir lo dispuesto en el art.28.4 del RDLegislativo 7/2015, de 30 de oct, en relación a qué se hace con las construcciones, edificaciones, viviendas, ... **una vez prescrito el plazo.** En ese caso, tal y como establece el precepto: *“[...] en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:*

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

⁶¹ Supuestos de ejecución. Disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/orden-de-demolicion/>

⁶² LSENPC, art.361.1.



b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.”⁶³

De este modo, lo entiende el Tribunal Supremo en su Sentencia 4004/2022, de 10 de noviembre de 2022 (en adelante STS 4004/2022), en su fundamento tercero, disponiendo lo siguiente: “El transcurso del plazo legal que la normativa otorga a la Administración para ejercer la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística o restitución de la realidad física alterada impide, en consecuencia, toda reacción que persiga la desaparición de las obras no legitimadas por título administrativo suficiente. Este hecho solo implica, por sí mismo, la aceptación por la Ley de la subsistencia de dichas obras, sin que en modo alguno se pueda deducir de esta tolerancia con la persistencia de las obras la consecuencia de la legalización ex lege de las mismas. Las obras así llevadas a cabo seguirán siendo ilegales por disconformes con la ordenación urbanística aplicable, sin que resulte admisible una sanación de la ilegalidad por el mero transcurso del tiempo.”⁶⁴

Por lo tanto, a pesar de que las construcciones, edificaciones y/ o levantamientos hayan sido contruidos ilegalmente no van a poder ser destruidas por el simple hecho de haber transcurrido el plazo legalmente establecido en el cual la Administración puede ordenar la demolición de las mismas, con estas mismas palabras lo estipula el Tribunal Supremo desde el año 1987, en su STS 14568/1987, de 5 de diciembre⁶⁵.

Por otra parte, cabe la posibilidad de que el propietario renuncie a la prescripción ganada, así lo prevé el art.1935 del CC: “Las personas con capacidad para enajenar

⁶³ RDLegislativo 7/2015, de 30 de oct, art.28.4.

⁶⁴ STS núm. 4004/2022, de 10 de noviembre (Recurso 110/2022), Fundamento Jurídico tercero.

⁶⁵ STS núm. 14568/1987, de 5 de diciembre, Fundamento Jurídico Cuarto.



pueden renunciar la prescripción ganada pero no el derecho de prescribir para lo sucesivo. Entiéndese tácitamente renunciada la prescripción cuando la renuncia resulta de actos que hacen suponer el abandono del derecho adquirido.”

Esta renuncia puede ser tanto expresa como tácitamente, de esta forma lo sigue determinando el Tribunal Supremo, debido a que desde el año 1993 sigue argumentando lo mismo, resaltando la STS 12534/1993, de 1 de febrero, en su fundamento tercero: “*Es cierto que el artículo 1.935 del Código Civil admite la renuncia a la prescripción ganada, tanto expresa como tácitamente, exigiendo para el segundo supuesto que esa renuncia resulte de actos que hacen suponer el abandono del derecho adquirido*”⁶⁶ (de igual manera lo expresó en la STS 4004/2022).

Eso sí, una vez transcurrido el plazo de prescripción, ya no se demuele, pero el propietario puede realizar obras mientras no excedan de mera conservación, ornato, seguridad o salubridad, a causa de que si el dueño se excediere fabricando nuevamente, en entonces cuando la Administración mediante las potestades de disciplina urbanística, puede ejercer la acción de restablecimiento de la legalidad ante las obras nuevas cometidas, pues estas si pueden ser perseguibles⁶⁷.

3. CONCLUSIONES

Tras la investigación, estudio, comprensión y redacción de mi trabajo, considero que he sustraído las siguientes conclusiones:

En primer lugar, ha quedado claramente probado el incumplimiento y las irregularidades en el territorio urbanístico a través de la realización de construcciones, obras, instalaciones, edificaciones, ... ilegales, pues bien, el incumplimiento de las normas urbanísticas se puede ver reflejado en los análisis territoriales del año 2022 efectuados por la ACPMN, en los cuales, establece que un 61% corresponde a infracciones urbanísticas, es por ello por lo que la Agencia cada día abre nuevos expedientes para poder tomar las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística oportunas al efecto⁶⁸.

Por consiguiente, las administraciones deben de proceder a incoar el procedimiento sancionador ante los ciudadanos incumplidores de la ley, estableciendo un plazo de

⁶⁶ STS núm. 12534/1993, de 1 de febrero, Fundamento Jurídico tercero.

⁶⁷ STS núm. 4004/2022, de 10 de noviembre (Recurso 110/2022), Conclusiones.

⁶⁸ ACPMN, análisis territorial. Disponible en <https://www.acapmn.org/apartados/analisis-territorial.html>



ejecución voluntaria para que restauren la realidad alterada y en el caso de que esto no se produzca por parte del mismo, es entonces cuando la Administración interviene a través de la ejecución forzosa, que es lo que normalmente sucede en la mayoría de las situaciones.

Además, con respecto a las infracciones cometidas por los ciudadanos, según el grado serán de mayor o menor trascendencia económica, para ello la Administración mediante su potestad sancionadora castiga dichas conductas. Por lo tanto, vemos que el procedimiento de restablecimiento y el régimen sancionador están vinculados a pesar de tener ambos carácter autónomo⁶⁹.

En segundo lugar, es necesario tener claro la diferencia de los tipos y clasificación de suelos que existen en nuestro territorio urbanístico, debido a ello, es por lo que se ha hecho colación a los conceptos y categorías, para así poder tener una idea más clara de cómo se organiza la superficie y en qué tipología ocurren más irregularidades urbanísticas.

De este modo, también hemos podido observar los distintos casos que se producen en las islas canarias, pues la Agencia tiene un control detallado de las construcciones ilegales que se van produciendo y a las que intentan poner freno estableciendo nuevas medidas como se detalló en la última noticia que sucedió en Fuerteventura, a la que hemos hecho alusión, con motivo de que han incluido a sus servicios de investigación y localización drones y de esta forma obtener una búsqueda más rápida y resolutive.

En tercer lugar, con respecto a la prescripción de los plazos, hay que tener en cuenta siempre en todo momento la normativa vigente en el momento en que se llevó a cabo la obra ilegal, es muy importante este dato a causa de que en virtud de ello se aplican unos periodos de tiempos u otros, por esta razón es por lo que se ha establecido de forma separada como se contemplaba la prescripción al principio en la normativa a como se dispone en la actualidad.

Por lo tanto, si la Administración se percató de la construcción ilegal en plazo, entonces puede tomar las medidas pertinentes y restablecer la legalidad urbanística, sin

⁶⁹ VAHE HAROYAN, El restablecimiento de la legalidad urbanística y de la realidad física alterada (TFG). Grado en Derecho, Universidad de la Laguna, Tenerife, 2018/2019. Pág. 59. Disponible en <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/15505/El%20restablecimiento%20de%20la%20legalidad%20urbanistica%20y%20de%20la%20realidad%20fisica%20alterada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



embargo, si cuando percibe la irregularidad, según la norma, ya ha transcurrido el lapso del tiempo estipulado, a continuación lo que procede es archivar el expediente y darlo por prescrito.

Por ende, es la importancia de los tiempos, ya que de este modo se puede cumplir con el objetivo principal que se ha determinado en todo momento en este trabajo que no es otro que restaurar la realidad alterada a su estado de origen.

En cuarto lugar, en cuanto a la normativa vemos que ha cambiado a lo largo de los años, la más novedosa y la cual ha tenido bastante significación en este trabajo es la LSENPC, porque es en la cual se desglosa la protección, ordenación y uso del suelo, estableciendo la regulación del suelo necesaria e imprescindible en materia de urbanismo.

Por último, considero que aunque todavía no se ha podido conseguir un método dinámico y capaz para que la administración lleve a cabo un trabajo más resolutivo en este aspecto de restablecimiento de la legalidad, actualmente si se le dotara de los medios necesarios y contara con más apoyo, entonces no se producirían tantas irregularidades en urbanismo.

Aunque también creo que se debería penalizar más duramente las infracciones, no solo con la típica multa pecuniaria, pues al fin y al cabo casi todas las demoliciones se llevan a cabo por la ejecución forzosa lo cual conlleva que la Administración tenga que hacer uso de sus recursos económicos para destruir la obra ilegal.

Por todo ello, mi postura respecto a los plazos de prescripción es totalmente de acuerdo a los de la anterior legislación, puesto que son más extensos y desde mi punto de vista esto beneficiaba más a la Administración para que así los expedientes abiertos no tuvieran que quedar archivados y prescritos sin ningún tipo de consecuencia alguna a la persona que ha infringido las normas.



BIBLIOGRAFÍA

https://insignis-aranzadigital-es.accedys2.bbtk.ull.es/maf/app/document?srguid=i0ad6adc50000018c159006681bdb6603&marginal=BIB\2013\14343&docguid=I4fb38020360f11e391d6010000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_biblos;&spos=1&epos=1&td=0&predefinedRelationshipsType=documentRetrieval&fromTemplate=&suggestScreen=&&selectedNodeName=&selec_mod=false&displayName=

<https://www.conceptosjuridicos.com/suelo-rustico/>

<https://www.conceptosjuridicos.com/suelo-urbanizable/#:~:text=El%20suelo%20urbanizable%20es%20el,urbanizables%20proyectos%20sectorizados%20y%20especiales>

<https://www.conceptosjuridicos.com/suelo-urbano/#:~:text=El%20suelo%20urbano%20es%20aqu%C3%A9l,ubicado%20en%20un%20n%C3%BAcleo%20poblacional>

<https://elderecho.com/la-demolicion-de-viviendas-ilegales-el-articulo-108-3-de-la-ljca-y-la-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-en-la-doctrina-del-tedh>

<https://www.conceptosjuridicos.com/orden-de-demolicion/>

<http://www.acapmn.org/>

<https://www.acapmn.org/index.php>

<https://www.acapmn.org/apartados/objetivos.html>

<https://www.acapmn.org/apartados/asamblea.html>

<https://www.acapmn.org/apartados/consejo.html>

<https://www.acapmn.org/apartados/direccion-ejecutiva.html>

<https://www.acapmn.org/apartados/inspectores-colaboradores.html>

https://www.acapmn.org/apartados/Informacion_estadistica.html

https://www.acapmn.org/cmsAdmin/uploads/01_Estadisticas_ACPMN_2023_con_total_de_expedientes.pdf



https://www.acapmn.org/cmsAdmin/uploads/02_Expedientes_2023_por_islas_y_tipo_de_infraccion.pdf

<https://www.laprovincia.es/canarias/2007/04/23/gobierno-ejecuto-30-sentencias-demolicion-11058565.html>

<https://radioinsular.es/en-marcha-un-plan-para-frenar-en-fuerteventura-la-proliferacion-de-instalaciones-ilegales-en-suelo-rustico/>

<https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/gobierno-cabildo-y-ayuntamientos-de-fuerteventura-acuerdan-erradicar-los-contenedores-y-casetas-ilegales/>

<https://tiendavirtual.grafcan.es/index.jsf>

<https://visor.grafcan.es/visorweb/>

http://www.idecanarias.es/google_earth

https://www.idecanarias.es/listado_servicios

<https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/manuel-miranda-presenta-la-nueva-unidad-de-drones-para-la-vigilancia-de-la-ordenacion-y-proteccion-ambiental/>

<https://www.acapmn.org/apartados/proyecto-de-restablecimiento-tipo.html>

<https://www.acapmn.org/apartados/proyecto-supuesto.html>

<https://www.acapmn.org/apartados/2-Territorial.html>

<https://www.acapmn.org/apartados/3-medioambiental.html>

[https://www.legaltoday.com/legaltech/novedades-legaltech/la-nueva-ley-general-de-telecomunicaciones-2023-05-](https://www.legaltoday.com/legaltech/novedades-legaltech/la-nueva-ley-general-de-telecomunicaciones-2023-05-25/#:~:text=La%20nueva%20Ley%20General%20de%20Telecomunicaciones%2011%2F2022%2C%20de%2028,la%20norma%20que%20regula%20el)

[25/#:~:text=La%20nueva%20Ley%20General%20de%20Telecomunicaciones%2011%2F2022%2C%20de%2028,la%20norma%20que%20regula%20el](https://www.legaltoday.com/legaltech/novedades-legaltech/la-nueva-ley-general-de-telecomunicaciones-2023-05-25/#:~:text=La%20nueva%20Ley%20General%20de%20Telecomunicaciones%2011%2F2022%2C%20de%2028,la%20norma%20que%20regula%20el)

<https://www.acapmn.org/apartados/analisis-territorial.html>

<https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/15505/El%20restablecimiento%20de%20la%20legalidad%20urbanistica%20y%20de%20la%20realidad%20fisica%20alterada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



LEGISLACIÓN:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-10295>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOC-j-2000-90006>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-6150>

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-4414>

https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ic-d112-2004.html

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-4950>

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10757>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10727>

ÍNDICE DE SENTENCIAS

<https://vlex.es/vid/914989937>

<https://vlex.es/vid/708910993>

STSJ ICAN 1772/2018 - ECLI:ES:TSJICAN:2018:1772

STS 14568/1987 - ECLI:ES:TS:1987:14568

STS 4004/2022 - ECLI:ES:TS:2022:4004

STS 12534/1993 - ECLI:ES:TS:1993:12534