



Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



Grado en Derecho  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2014/2015  
Convocatoria: Septiembre

## **LAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA FRENTE A LA EJECUCIÓN DE OBRAS SIN TÍTULO HABILITANTE**

*Protection techniques of planning law against the execution of works without  
authorization certificate*

*Autor: Jorge Ayra Gorrin.*

*Tutor: Francisco Lorenzo Hernández González.*

*Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.*

*Área de Conocimiento: Derecho Administrativo.*

## ABSTRACT

This study focuses on protection techniques of planning law which are: the suspensión, verification of the legality and demolition. The work is divided in two distinct parts. First, we clarify what the systematic context of protection techniques within the Urban Law. Then, we rebuild the legal framework within which they operate and the different assumptions that apply. To end the first part of the work, we observe the compatibility of such arrangements with the urban penalty system. Second, we discuss each of these techniques separately to investigate the most problematic aspects that have, focusing on a specific assumption: the execution of works without authorization certificate. Thereby, within the suspensión we will focus on its object and its “immediate”; as for the legality verification we will study the nature of the term that has the Administration to start the record of verification of legality and its *dies a quo*; and finally, we will show the effect of the principle of proportionality in technique of demolition.

## RESUMEN

Este estudio se centra en las técnicas de protección de la legalidad urbanística que son: la suspensión, la verificación de la legalidad y la demolición. El trabajo se divide en dos partes bien diferenciadas. En primer lugar, situamos cuál es el contexto sistemático de las técnicas de protección dentro del Derecho Urbanístico. A continuación, reconstruimos el marco jurídico dentro del cual se desenvuelven estas técnicas urbanísticas y los distintos supuestos a los que se aplican. Y para terminar la primera parte del trabajo, observaremos la compatibilidad de tales mecanismos con el régimen sancionador urbanístico. En segundo lugar, analizaremos cada una de estas técnicas por separado para indagar sobre los aspectos más problemáticos que presentan, centrándonos en un supuesto concreto: la ejecución de obras sin título habilitante. De esta manera, dentro de la suspensión nos centraremos en su objeto y la característica de su “inmediatez”; en cuanto a la verificación de la legalidad, estudiaremos la naturaleza del plazo que posee la Administración para iniciar el expediente de verificación de la legalidad y su *dies a quo*; y por último, pondremos de manifiesto la incidencia del principio de proporcionalidad en la técnica de demolición.

## *Índice*

### **LAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA FRENTE A LA EJECUCIÓN DE OBRAS SIN TÍTULO HABILITANTE**

<i>Resumen</i> .....	2
<i>Índice</i> .....	3
<i>Introducción</i> .....	5

#### **CAPÍTULO PRIMERO: DELIMITACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO**

I. Delimitación objetiva de la protección de la legalidad urbanística.....	6
II. Régimen jurídico.....	10
2.1. El reparto competencial en materia de disciplina urbanística.....	10
2.2. Normativa aplicable.....	12
2.3. Supuestos y técnicas de protección de la legalidad urbanísticas aplicables.....	13
A) Actos de edificación y uso del suelo sin concurrencia de los presupuestos legales que los legitiman.....	14
B) Actos de edificación y uso del suelo legitimados por licencia o título ilegal.....	17
III. Compatibilidad de las técnicas de protección de la legalidad con el régimen sancionador.....	19
3.1. Planteamiento de la discusión.....	19
3.2. El contenido del principio non bis in ídem y su plasmación en el Derecho Administrativo.....	21
3.3. Naturaleza de ambas vertientes desde la jurisprudencia.....	22

## **CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES TÉCNICAS DE PROTECCIÓN**

I.	La paralización de las obras o usos.....	25
1.1.	Competencia, objeto y naturaleza.....	25
1.2.	La “inmediatez” de la paralización de las obras o usos.....	26
II.	La verificación de la legalidad.....	31
2.1.	Plazo: caducidad o prescripción.....	32
A)	Sentido de la prescripción y caducidad.....	34
B)	La postura del Tribunal Supremo.....	37
C)	El ejercicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística: potestad o acción pública.....	38
2.2.	El concepto de obra finalizada.....	40
III.	La demolición.....	43
	 <b>CONCLUSIONES</b> .....	 47
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	49

## *Introducción*

Cuando el interesado en sus actuaciones no acata las disposiciones del ordenamiento jurídico urbanístico hablamos de indisciplina urbanística. La reacción del Derecho frente a dicha indisciplina se traduce en dos formas de actuación: la protección de la legalidad urbanística y el régimen sancionador. En este sentido, las técnicas de protección de la legalidad urbanística son uno de los sectores normativos que conforman la disciplina urbanística. Los supuestos a los que se pueden aplicar son dos a los que nos referimos como: las actuaciones sin título habilitante y las actuaciones con título habilitante ilegal. Hemos decidido centrar el estudio solo en aquellos supuestos que se refieren a actuaciones sin título habilitante, es decir, que carecen de licencia u orden de ejecución.

Nos centramos en esta situación concreta porque la inmensa mayoría de casos de indisciplina urbanística se encuadran en ella. Así, lo normal no es que las infracciones urbanísticas se produzcan por la propia Administración al emitir licencias ilegales que no se ajusten con la normativa, sino que mayormente se cometen por los ciudadanos, al no solicitar los títulos legitimadores de sus actuaciones a la Administración.

En principio, conviene delimitar el concepto de técnicas de protección de la legalidad dentro de la disciplina urbanística, concibiendo a esta como parte importantísima del Derecho Urbanístico, aclarando cuales son las razones que acreditan su relevancia. Hemos realizado una sistematización del marco jurídico que rodea a la disciplina urbanística, centrándonos, no sólo en la normativa aplicable, sino en el reparto competencial que le afecta y el desglose de los supuestos en los que se aplican las técnicas desde el punto de vista de su regulación.

Las técnicas de protección de la legalidad urbanística que estudiaremos son tres: la suspensión, la verificación de la legalidad y la demolición. Nos ocuparemos de las tres técnicas explicando y analizando sus aspectos más problemáticos y discutidos: el objeto y la inmediatez de la suspensión; la naturaleza del plazo de cuatro años que tiene la Administración para iniciar el expediente de restablecimiento de la legalidad y el hito que marca el inicio de su cómputo, la finalización de la obra; y la proporcionalidad que debe respetar en todo caso la demolición.

## CAPÍTULO PRIMERO: DELIMITACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

### I. Delimitación objetiva de la protección de la legalidad urbanística.

Es reconocido por la gran mayoría de juristas el fenómeno de ramificación jurídica que se ha venido produciendo en los últimos dos siglos y que se ha desarrollado con mayor énfasis aún si cabe en las últimas décadas. Se ha conformado todo un esquema disciplinar tan amplio como si de un árbol genealógico se tratase (de ahí la expresión rama jurídica, siguiendo con el símil del árbol), distinguiendo dentro de la ciencia del Derecho los distintos sectores y disciplinas que lo conforman.

Así, la primera distinción que suele hacerse es dividir entre Derecho Público y Derecho Privado, incluyendo como disciplinas de ambas ramas al Derecho Administrativo y al Derecho Civil respectivamente. No obstante, a su vez cada disciplina consta dentro de sí misma de diferentes sectores. Dentro de los sectores del Derecho Administrativo encontramos al Derecho Urbanístico, como expresión de la revolución jurídica que ha producido el fenómeno de la urbanización durante los siglos XIX y XX<sup>1</sup>.

El Derecho Urbanístico es la ciencia jurídica que recoge “[...] el conjunto de reglas jurídicas que se ocupan del espacio urbano [...]”<sup>2</sup>. Por lo tanto, su objeto de estudio se centra en el urbanismo, entendido como “[...] una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”<sup>3</sup>. El Derecho Urbanístico tiene un contenido amplio y complicado en comparación con otras materias del Derecho Administrativo: no se trata simplemente de planificar, gestionar y edificar, sino que existen otras muchas cuestiones complejas al margen de las mencionadas, como puede ser el régimen urbanístico del suelo, los derechos y deberes de los

---

<sup>1</sup> Si bien aunque en cada uno de esos sectores no hablemos de “Derecho de...”, ello no significa que no tengan la entidad suficiente como para ser calificados como tal, ni mucho menos, aunque es evidente que dicha denominación sí otorga un mayor rigor.

<sup>2</sup> GARCÍA RUBIO, Fernando. *Problemas actuales del Derecho Urbanístico*. 2008. Ed. Dykinson, p. 20.

<sup>3</sup> RAMÓN FERNANDEZ, Tomás. *Manual de Derecho Urbanístico*. 21ª Edición (2008). Ed. La Ley, p. 16.

propietarios o la intervención administrativa. El propio Tribunal Constitucional (a partir de ahora TC) ha establecido:

*“[...] el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”<sup>4</sup>*

A este respecto, una de las partes más importantes del Derecho Urbanístico es la disciplina urbanística (que la STC incluye dentro de la intervención administrativa); cuya función es la de controlar que en las operaciones jurídicas de naturaleza urbanística se acate el ordenamiento jurídico urbanístico. Es más, hay quien lo define como “[...] uno de los tres pilares sobre los que se asienta el sistema del Derecho Urbanístico construido en España desde la primera Ley del Suelo de 1956, junto con la tarea de planeamiento, y la de gestión urbanística”<sup>5</sup>.

Por tanto, la disciplina urbanística se ocupa de revisar, controlar, proteger y asegurar que se cumplan las disposiciones de la legislación urbanística estatal y las de las respectivas Comunidades Autónomas (a partir de ahora, CCAA). Según LUCIANO PAREJO, hay dos motivos o razones que justifican la gran importancia y desarrollo que la disciplina urbanística ha adquirido en los últimos años; ambas responden, a su vez, a dos principios constitucionales que el autor citado agrupa en razones jurídico-objetivas y jurídico-subjetivas<sup>6</sup>:

---

<sup>4</sup> STC núm. 61/1997 de 20 de marzo [RTC 1997\61].

<sup>5</sup> DÍAZ PÉREZ, José María. *La disciplina urbanística en la Legislación Estatal (I)*. QueAprendemosHoy.com [en línea]. 7 de mayo de 2013. [fecha de consulta: 29 Julio 2014]. Disponible en: <<http://queaprendemoshoy.com/la-disciplina-urbanistica-en-la-legislacion-estatal-i/>>.

<sup>6</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *La Disciplina Urbanística*. 2006. Ed. Iustel, p. 14.

- Las *razones jurídico-objetivas*, que se traducen en “[...] la calidad de vida y el medio ambiente adecuado sobre la base de la utilización racional de los recursos naturales en general y del suelo en particular [...]” (véase arts. 45 y 47 CE).

- Las *razones jurídico-subjetivas*, que son producto de la sensibilización social. Se trata de que nos encontramos ante una sociedad que, afortunadamente, cada vez adquiere mayor conciencia de la peligrosa situación que vivimos en cuanto al medio ambiente. Ahora bien, no siempre que se vulnera la legalidad urbanística existe un daño, perjuicio o tipo de contaminación del medio ambiente, pero cuando lo hay, daña a la sociedad en su esfera más íntima<sup>7</sup>.

Sin embargo, no ha sido siempre así. Si bien es cierto que se ha ido progresando, no hace falta ir demasiado atrás en el tiempo para darnos cuenta de la gran insensibilidad social que hemos vivido en nuestro territorio en torno a este asunto. Basta con acudir a diferentes zonas del archipiélago para comprobar que predomina la anarquía urbanística. Barrios enteros que se caracterizan por el desorden creado con el fenómeno de la autoconstrucción, edificaciones inacabadas, zonas de dominio público invadidas por *doquier*, etc. Los ciudadanos no se preocupaban por los trámites legales necesarios que había que seguir para que la edificación fuera legal basándose, ellos, en una propiedad “absoluta” de sus terrenos. Lo que está claro, es que si la disciplina urbanística se aplicara en todo su rigor, al menos en nuestro territorio, la Administración pública quedaría colapsada y una ingente cantidad de población en graves problemas en cuanto a la necesidad de vivienda.

En cualquier caso, lo que nos interesa en este momento es que el concepto de disciplina urbanística engloba las tres vertientes claves de protección del ordenamiento jurídico urbanístico: la inspección urbanística, el régimen de protección de la legalidad urbanística, y por último, el régimen sancionador urbanístico.

Cada uno de ellos se asocia a una función concreta, así mientras la protección de la legalidad urbanística se ocupa de la “[...] reintegración del orden transgredido, a fin de hacer desaparecer del mundo jurídico los actos ilegalmente producidos y de reponer

---

<sup>7</sup> PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina... ob. cit.*, p. 14.

las cosas al ser y estado anteriores a la transgresión”, el régimen sancionador, por otra parte, se ocupa de castigar en el más estricto sentido de la palabra las conductas ilícitas, siempre y cuando estén tipificadas como infracción urbanística<sup>8</sup>.

Nuestro trabajo se centra en la protección de la legalidad urbanística. Ésta se puede definir como el conjunto de “[...] medidas a posteriori reparadoras de la actuación ilícita de quien realiza la actividad o uso no acomodado al ordenamiento urbanístico”<sup>9</sup>. Como precisaba el Preámbulo de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (de 1956) “no se trata sólo de utilizar medidas represivas o de reacción frente a los incumplimientos consumados, sino que, «se trata, sobre todo, de evitar que la infracción se produzca, porque sólo así se evita el coste social que toda infracción comporta»”<sup>10</sup>.

Tendríamos que preguntarnos sobre qué tipo de medidas hablamos y cuándo entran en juego. Ello nos llevaría a analizar los distintos supuestos, que explicaremos en subepígrafes siguientes, en los que se aplican las medidas de protección de la legalidad urbanística para discernir el momento exacto en el que se produce la vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico y ver si las medidas se aplican antes o después de ese momento.

En cualquier caso, no cabe la menor duda de que en este caso, la mera existencia de las técnicas de protección de la legalidad urbanística, incluso antes de que se pongan efectivamente en práctica, produce reacciones en los ciudadanos que provocan el abandono de las actividades ilícitas que pudieran llevar aparejadas la aplicación tajante de las medidas de protección de la legalidad urbanística y la correspondiente sanción.

## **II. Marco constitucional y jurídico.**

### **2.1. El reparto competencial en materia de disciplina urbanística.**

---

<sup>8</sup> PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina... ob. cit.*, p. 15.

<sup>9</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*. 2006. Ed. Thomson / Aranzadi, p. 67. Es curioso como la definición hace referencia al carácter a posteriori de las medidas cuando otros autores como ARREDONDO GUTIÉRREZ, ÁLVAREZ BARBEITO y GONZÁLEZ MARIÑAS se refieren a las mismas caracterizándolas por su carácter preventivo, como sinónimo de “a priori”, no de protección.

<sup>10</sup> BARCELONA LLOP, Javier. Inspección urbanística. En MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. O. (DIR). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. 2007. Ed. Thomson / Aranzadi, p. 863.

Sin lugar a dudas, la norma que marcó un hito en cuanto a la distribución de competencias entre las entidades locales y el Estado fue la Ley del Suelo de 1956. Antes de ella, el urbanismo era competencia, prácticamente en su totalidad, de los municipios; como decía LEFEBVRE, el urbanismo es un derecho de la ciudad. Sin embargo, a partir de la mencionada norma, se planteó un nuevo esquema<sup>11</sup>.

El propio artículo 1 de la Ley hacía referencia a este cambio de parecer admitiendo que el urbanismo no era exclusivamente municipal. Así, este precepto suponía que el Estado adquiriría competencias en la materia como la aprobación definitiva de todo tipo de planes. Todo ello, sin perjuicio de que los municipios siguieran ostentando gran parte de las competencias en urbanismo.

Si bien luego se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (TRLS 1976 en adelante) aprobado por Real Decreto de 1346/1976 de 9 de abril, este no tuvo una significación trascendental en lo que al reparto competencial se refiere. En todo caso, lo que provocó el TRLS 1976 fue una diversificación mayor de las competencias municipales entre los municipios y las Diputaciones Provinciales (aunque ambas pertenecen al ámbito local), mientras que las funciones estatales, en general, continuarían siendo las mismas<sup>12</sup>.

La siguiente gran modificación del reparto competencial vino de la mano de la promulgación de la Constitución Española de 1978 (a partir de ahora, CE) y la creación del Estado de las Autonomías. Esto suponía que las competencias se redistribuían. En lo que respecta a las Comunidades Autónomas el art. 148.1.3º CE establece:

*“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias. [...] 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.*

De esta manera, una vez constituidas las CCAA asumieron las competencias que el art. 148.1 CE les brindaba, lo cual comprendía el poder de legislar sobre dichas temáticas. Esto implicó que toda la regulación urbanística de carácter estatal,

---

<sup>11</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.*, p. 105 y ss.

<sup>12</sup> *Ibid.*

destacando el TRLS 1976, quedase como Derecho supletorio a partir del momento en que los Parlamentos autonómicos legislasen sobre la materia.

Posteriormente el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (consecuencia de la Ley de reforma de 1990), contra el que se interpuso recurso de inconstitucionalidad por las CCAA de Aragón, Cataluña e Islas Baleares pues consideraban que había existido por parte del Estado un abuso de competencias.

La resolución de dicho recurso, la STC 61/1997, de 20 de marzo [RTC 1997\61], es de gran importancia, no solo porque el TRLS 1976 recobró vigencia al declararse la inconstitucionalidad de la cláusula de la nueva Ley del Suelo (TRLS 1992) que lo derogaba permaneciendo en vigor los preceptos del TRLS 1992 que no se vieron afectados por la discusión competencial<sup>13 14</sup> sino porque además, quedó zanjada en dicha resolución la cuestión competencial, declarando que el Estado tiene competencia para regular “[...] las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio”, quedando la legislación estatal en el ámbito urbanístico como de carácter supletorio.

En cualquier caso, lo anterior no implica que las entidades municipales hayan perdido competencias en sentido estricto. Recientemente, la STC 154/2015, de 9 de julio [JUR 2015\196156], ha aclarado, realizando una gran recopilación jurisprudencial del TC, cual es el papel que desempeñan las entidades locales:

*“En cuanto a las competencias, la Constitución no precisa las que corresponden a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). No obstante, el art. 137 CE delimita en alguna medida el ámbito de los diversos «poderes autónomos» al circunscribirlo a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que «exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean*

---

<sup>13</sup> Los artículos que permanecieron vigentes son aquellos que se refieren a las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los principios y deberes constitucionales y propios de las diferentes clases de suelo.

<sup>14</sup> DERECHO EN RED. *La Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional y sus efectos*. Derecho-Administrativo.com [en línea]. 23 de marzo de 2013. [fecha de consulta: 2 de agosto de 2015]. Disponible en: < <http://www.derecho-administrativo.com/2013/03/la-sentencia-611997-del-tribunal.html>>.

*necesarias para satisfacer el interés respectivo» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). El legislador básico estatal ha establecido criterios generales (arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 LBRL) sin descender a la fijación detallada de las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Consecuentemente, en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las Comunidades Autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [...]”.*

En definitiva, la materia urbanística quedó atribuida específicamente a las CCAA y como no puede ser de otra manera, la regulación de la disciplina urbanística también<sup>15</sup>. Esta adjudicación competencial puede manifestarse de tres formas diferentes: en primer lugar, la mayor parte de CCAA han regulado con exhaustividad la materia urbanística incluyendo la disciplina creando su propia normativa; en segundo lugar, hay algunas CCAA que tienen una norma específica para regular con mayor profundidad si cabe el apartado disciplinar del urbanismo; y en tercer lugar, ciertas CCAA han decidido trasladar el régimen disciplinar (con ligeras modificaciones) que había quedado plasmado en el TRLS 1976<sup>16</sup>.

## **2.2. Normativa aplicable.**

Cada una de las CCAA tiene su propia norma urbanística en la que se incluye la regulación del sector de la disciplina urbanística y por tanto, las medidas de protección de la legalidad urbanística, si bien, en su práctica totalidad, siguen el modelo del TRLS 1976.

Por esta razón, en el ámbito estatal, el actual Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, no regula las medidas de protección de la legalidad urbanística como consecuencia de la cesión de competencias a las CCAA que hemos mencionado en el subepígrafe anterior.

---

<sup>15</sup> La ejecución de dicha disciplina urbanística corresponde, con carácter general, a las entidades locales. Véase VILLAR ROJAS, Francisco J. Capítulo I: Marco conceptual. En VILLAR ROJAS, Francisco J. (DIR). *Derecho Urbanístico de Canarias*. 2010. Ed. Aranzadi, p. 54.

<sup>16</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.* p. 55.

De esta manera, en nuestro caso, están reguladas por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (a partir de ahora, TRLOTC), en concreto, en el Capítulo V bajo la rúbrica de “Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado” que comprende los arts. 176 a 186.

Esta norma ha sido objeto de varias reformas entre las que destacamos una de las más recientes y significativas producida por la Ley autonómica 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales que entró en vigor el 25 de enero de 2015.

Así, destacamos en Cataluña el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia y la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, pues son las que más adelante mencionaremos a efectos comparativos con nuestra regulación canaria.

### **2.3. Supuestos y técnicas de protección de la legalidad urbanística aplicables.**

La sistemática que ha elaborado el legislador respecto a las medidas de protección de la legalidad urbanística, nos permite distinguir varias técnicas: la suspensión, la verificación de la legalidad y, en su caso, la demolición. No obstante, su aplicación depende del supuesto fáctico, diferenciándose al respecto dos situaciones principales:

#### **A) Actos de edificación y uso del suelo sin concurrencia de los presupuestos legales que los legitiman.**

##### *a) Actos y usos en curso de ejecución*

El primer supuesto hace referencia a obras o uso del suelo que se encuentren en proceso y no gocen de la correspondiente licencia o título autorizante, o en general no

hayan cumplido con los requisitos legales que legitiman dicha actuación. En ese caso, se habrán de poner en marcha medidas de protección de la legalidad urbanística. Este supuesto es al que hace referencia el art. 176.1 TRLOTC:

*“Cuando un acto de parcelación, urbanización, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo que no sea objeto de orden de ejecución y esté sujeto a previa licencia urbanística o cualesquiera otras aprobaciones o autorizaciones se realice, implante o lleve a cabo sin dicha licencia o aprobación y, en su caso, sin la calificación territorial y las demás autorizaciones sectoriales precisas o contraviniendo las condiciones legítimas de unas y otras, el Alcalde o el Director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural deberá...”*

Las situaciones de este supuesto fáctico, que podría darse en la realidad, son básicamente dos:

- Por un lado, la *ausencia de título legitimante*, que incluye no solamente la inexistencia en sentido estricto de licencia urbanística o cualquier otro título que legitime la actuación, sino que también abarca el caso en el que existiendo licencia, la actuación realizada (edificación o uso) no se ajuste a los requisitos, condiciones y términos urbanísticos establecidos en dicho título. En este sentido, no basta con un simple desvío del contenido previsto en la licencia, sino que debe tratarse de una disconformidad relevante y de gran magnitud para poder encuadrar la actuación en este supuesto. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la STS de 8 de febrero de 1999 [RJ 1999\674]:

*“El único exceso que la sentencia reconoce en la ejecución se encuentra en un ligero aumento de la superficie de la planta semisótano que el Tribunal «a quo» considera insuficiente para acordar la suspensión de la obra, no tanto porque sea un defecto apreciable en la mayoría de los chalés construidos en la misma calle, como porque se trata de una desviación no sustancial, fácilmente corregible, que no justifica la paralización de una obra que en todo lo demás se ajusta a la licencia concedida. [...] Carece de sentido paralizar la continuación de una obra que se está ejecutando conforme a la licencia concedida porque haya habido un ligero exceso [...]”*

- Y, por otro lado, que *las obras se encuentren en curso de ejecución o el uso no haya cesado aún*. Dicho de otra manera, que la edificación se encuentre en proceso de construcción. No parece haber problemas para determinar que una obra se encuentra en curso de ejecución, sin embargo, desde el punto de vista contrario sí hay discusión. El debate se plantea a la hora de determinar cuando una obra se puede declarar como terminada formalmente. La doctrina entiende que la forma más objetiva de clarificar la situación es acudir a los documentos que pueden probar la finalización de la obra que son: el certificado final de obras que emite el facultativo correspondiente; en su defecto, la licencia de ocupación o cédula de habitabilidad; y en defecto de los dos anteriores, demostrará la finalización de las obras la efectiva comprobación realizada y constatada por los servicios municipales<sup>17</sup>.

Este es el supuesto típico y paradigmático, en el que, en principio, se utilizarían las tres técnicas de protección de la legalidad urbanística: la suspensión para la actividad, ya que al encontrarse en ejecución hay que paralizarla; la verificación de la legalidad, y en su caso, posteriormente, la demolición, ya que la demolición tampoco se realiza en todo caso. Únicamente la misma tiene lugar, cuando tras poner en práctica el segundo mecanismo de verificación de la legalidad de la actuación se llega a la conclusión de que la actuación que se ha llevado a cabo es totalmente incompatible con el planeamiento por lo que no se podría legalizar la situación.

#### *b) Actos y usos concluidos o finalizados*

La circunstancia que cambia en este momento es que estamos ante unas obras que ya han finalizado o un uso del suelo que ya ha cesado. Esta situación no tiene un reflejo legal tan claro como el anterior, a este respecto cabe mencionar el art. 177.1 TRLOTTC que establece:

*“El restablecimiento del orden jurídico territorial, urbanístico y medioambiental perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión a que se refiere el artículo anterior o cualquier otro realizado sin la concurrencia de los*

---

<sup>17</sup> PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina... ob. cit.*, págs. 38-40.

*presupuestos legitimadores de conformidad con este texto refundido, aun cuando no esté ya en curso de ejecución, tendrá lugar mediante la legalización del acto o uso suspendido o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada.”*

En realidad, el artículo está destinado a delimitar la figura de verificación de la legalidad o restablecimiento del orden jurídico perturbado. Sin embargo, lo que nos interesa en este momento es el inciso resaltado en la cita, que sin duda, pone de manifiesto la existencia de este supuesto. Dicho de otra manera, puede ocurrir que las medidas de protección de la legalidad se pongan en marcha una vez que la obra está terminada o el uso ha cesado, y si además, se carece de licencia o título legitimante no cabe duda de que nos encontramos ante este supuesto.

En esta situación, la técnica de suspensión carece totalmente de sentido, pues ya no hay una actividad de construcción en proceso, sino que el mismo ha finalizado perdiendo todo su sentido el mecanismo de la suspensión. Por lo que solo se llevarán a cabo la verificación de la legalidad, y tras la misma, si la edificación no es legalizable, la demolición.

## **B) Actos de edificación y uso del suelo legitimados por licencia o título ilegal.**

### *a) Actos y usos no ejecutados o no finalizados*

Respecto a este caso, se caracteriza porque la obra se encuentra en curso de ejecución, o sea, no ha finalizado o no se ha ejecutado (o el uso sigue llevándose a cabo), y para diferenciarlo de los anteriores supuestos analizados, existe título legitimante de la actuación. Lo que ocurre, es que en este caso dicha licencia o título es ilegal, no es conforme con el ordenamiento jurídico.

El supuesto encuentra su reflejo en un precepto concreto de la norma urbanística Canaria, el art. 184.1 TRLOTCC que afirma:

*“El Alcalde, de oficio, a solicitud de cualquier persona o a instancia de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de las obras que estén aún ejecutándose a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya o legitime una infracción urbanística grave o muy grave.”*

Lo más destacable, es que la ilegalidad de la licencia o título legitimante deben ser determinadas vulneraciones tasadas. No vale cualquier ilegalidad ni que el acto sea nulo conforme a la teoría general del acto administrativo establecido en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC). Como dice el propio precepto, debe constituirse en dichos actos administrativos una infracción urbanística grave o muy grave. No es necesario que dichas infracciones se lleven al plano fáctico, basta con que se recoja una infracción de esa categoría en los actos administrativos y por tanto, las permitan.

Para descubrir si el acto administrativo en cuestión constituye o legitima una infracción urbanística grave o muy grave únicamente hay que acudir y analizar el catálogo y clasificación de infracciones establecido en los arts. 202.3 y 202.4 TRLOTC que califican a determinadas infracciones como graves y muy graves respectivamente.

En este caso, la primera medida que se lleva a cabo es la suspensión, pero en un sentido más amplio que la de los supuestos anteriores. Antes solo hablamos de suspensión de la realidad fáctica, que es en la que nos centraremos en este trabajo, pero en este supuesto se realiza tanto la suspensión de los actos materiales como la de los efectos de la licencia o título legitimante.

Luego se daría “[...] traslado de la suspensión al órgano judicial contencioso-administrativo competente, y consecuentemente, con la sentencia que se dicte, acaban las previsiones de protección de la legalidad urbanístico. [...] Dicha sentencia, según ya sabemos, sólo puede bien confirmar el o los actos suspendidos (con alzamiento de la suspensión), bien anular la licencia u orden de ejecución (con confirmación de la suspensión) [...]”. Siendo anulada la licencia por la sentencia, la misma habilita para

ordenar la demolición o reconstrucción de lo indebidamente construido o demolido y para incoar el expediente sancionador.<sup>18</sup>

*b) Actos y usos concluidos o finalizados*

En esta hipótesis, estamos en el mismo supuesto que el anterior, es decir, la licencia o título que ha legitimado la actuación urbanística es ilegal por haber sido constitutivo o legitimante de una infracción grave o muy grave, con la única diferencia de que en este caso la actuación urbanística ya ha finalizado. Este supuesto encuentra su regulación en el art. 185.1 TRLOTG:

*“Sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en el artículo anterior, las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, cuyo contenido constituya o legitime alguna de las infracciones graves o muy graves definidas en este Texto Refundido, deberán ser revisadas por el órgano municipal correspondiente dentro de los cuatro años desde la fecha de su otorgamiento o dictado a través de alguno de los procedimientos establecidos para la revisión de los actos administrativos en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

Tal y como se desprende de dicho texto, la primera actuación que se llevará a cabo en este caso será la suspensión del título y la posterior revisión de la licencia o título legitimante, dentro de un plazo determinado de cuatro años, para luego poner en práctica el resto de las técnicas de protección de la legalidad urbanística.

### **III. Compatibilidad de las técnicas de protección de la legalidad con el régimen sancionador.**

Como ya hemos indicado, la disciplina urbanística está formada por dos grandes bloques: las medidas de protección de la legalidad urbanística y el régimen sancionador urbanístico. Por lo tanto, conviene analizar cómo se relacionan e interactúan ambos sectores entre sí.

---

<sup>18</sup> PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina... ob. cit.*, págs. 79-93.

### 3.1. Planteamiento de la discusión.

Cuando se comete una vulneración de la legalidad urbanística se genera una dualidad de vertientes, o sea, entran en juego los dos sistemas que hemos mencionado anteriormente. Por un lado, se pondrán en práctica determinadas técnicas de protección de la legalidad urbanística con el objetivo de restaurar la realidad alterada y, por otro, se iniciará el correspondiente procedimiento sancionador (con el sentido punitivo que se atribuye a las sanciones administrativas) contra el sujeto responsable de la conducta siempre y cuando esté tipificada como infracción dentro del TÍTULO VI del TRLOTIC que lleva por nombre “Infracciones y sanciones” comprendiendo los arts. 187 a 224.

Sobre esta dualidad de vertientes que genera la comisión de una infracción urbanística, se ha pronunciado el propio TS:

*“[...] la infracción de la legalidad urbanística desencadena dos mecanismos de respuesta: de un lado, el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, dirigido a la simple restauración de la legalidad vulnerada; de otra parte, el procedimiento sancionador, dirigido a sancionar a los sujetos responsables por la infracción cometida. La coercibilidad de la norma urbanística se desdobra así en estos dos mecanismos conectados entre sí y compatibles”<sup>19</sup>.*

A este respecto lo que se plantea es si un ciudadano que realiza una actividad o uso ilegal sobre un solar o edificación al que se le apliquen medidas de protección de la legalidad y al mismo tiempo se le atribuya la comisión de una infracción urbanística con la correspondiente sanción, ¿se le está castigando dos veces por la misma actuación?

La pregunta es oportuna porque en la mayoría de casos reales que hemos podido analizar de expedientes administrativos sobre protección de la legalidad urbanística se confunden los procedimientos. El procedimiento sancionador se confunde con el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, tramitándose en muchos

---

<sup>19</sup> STS de 4 de noviembre de 2011 [RJ 2012\1866].

casos a través de mismas resoluciones con contenidos diferenciables y atribuibles a cada una de esas vertientes.

Esta es, precisamente, una de las causas que hacen plantearnos la naturaleza de las técnicas de protección de la legalidad. El hecho de que aparezcan sanciones y medidas de restablecimiento de la legalidad en las mismas resoluciones es bastante confuso en ocasiones para el interesado.

La jurisprudencia ha establecido: “[...] la restauración del orden urbanístico mediante las medidas previstas en los artículos 184 y 185 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo de 9 de abril de 1976, y [...] la imposición de sanciones a los responsables de las infracciones urbanísticas cometidas, de acuerdo con el artículo 228 del mismo Texto Refundido, [...] puede llevarse a cabo en un solo expediente o en expedientes separados”<sup>20</sup>.

Además, así se reflejaba claramente en la normativa de nuestra Comunidad Autónoma, al establecer el apartado 2 del art. 177 TRLOTIC que con independencia de que las obras, actos, actividades o usos sean legalizables o no, se incoará el correspondiente procedimiento sancionador.

Sin embargo, tras la reforma de la norma producida por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales dicha redacción ha desaparecido, quedando la idea desperdigada en los arts. 179.1 y 2 TRLOTIC.

### **3.2. El contenido del principio *non bis in ídem* y su plasmación en el Derecho Administrativo.**

En nuestro ordenamiento jurídico constituye un principio tradicional del Derecho punitivo el *non bis in ídem* o *ne bis in ídem*<sup>21</sup>. Este significa que nadie puede

---

<sup>20</sup> STSJ Asturias núm. 523/2000 de 20 julio [RJCA 2000\1549].

<sup>21</sup> Realmente la opción por una u otra denominación tiene que ver con el sentido de la oración que define el principio. *Ne bis in ídem* expresa un sentido indirecto mientras que *Non bis in ídem* hace que la oración se traduzca en sentido directo. Véase LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. El principio *non bis in ídem*. 2004. Ed. Dykinson, p. 13.

ser castigado dos veces por una misma conducta o infracción. El *non bis in ídem* se encuentra recogido en el art. 25.1 CE de forma tácita, ya que el texto literal del artículo no menciona directamente la idea que refleja el principio como ha afirmado el TC:

*“[...] el principio non bis in ídem tiene su anclaje constitucional en el art. 25.1 CE, en la medida en que este precepto constitucionaliza el principio de legalidad en materia sancionatoria en su doble vertiente material (principio de tipicidad) y formal (principio de reserva de Ley) [...] protegiendo «al ciudadano, no sólo frente a la ulterior sanción –administrativa o penal–, sino frente a la nueva persecución punitiva por los mismos hechos una vez que ha recaído resolución firme en el primer procedimiento sancionador, con independencia del resultado –absolución o sanción– del mismo» (STC 2/2003, de 16 de enero [RTC 2003, 2], FF. 2 y 8)”<sup>22</sup>.*

En el ámbito administrativo, encuentra también su apoyo en el art. 133 LRJ-PAC que establece: “No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

Por lo tanto, la cuestión a determinar es si la aplicación de las medidas de restablecimiento de la legalidad y la posterior sanción por la comisión de una infracción urbanística puede constituir un supuesto de *bis in ídem*.

### **3.3. Naturaleza de ambas vertientes desde la jurisprudencia.**

Una vez conocido el concepto del principio *non bis in ídem* y en qué se traduce, debemos plantearnos qué naturaleza tienen las técnicas de protección de la legalidad urbanística, es decir, si tienen o no carácter sancionador.

En principio, no cabe duda de que las sanciones previstas en el TRLOTC para el caso de comisión de alguna de las infracciones tipificadas en el mismo son manifestación directa de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas

---

<sup>22</sup> STC núm. 188/2005 de 7 de julio de 2005 [RTC 2005\188].

(AAPP), es decir, que tienen carácter punitivo. Esto es así porque “[...] tanto la administración, la doctrina y la jurisprudencia están de acuerdo, sobre que la potestad sancionadora de la administración forma parte, junto a la potestad penal de los tribunales de un ius puniendi superior del estado, que además es único, de tal manera que, las sanciones administrativas son siempre manifestaciones concretas de este poder”<sup>23</sup>.

De esta manera, “[...] ante una vulneración de la legalidad urbanística hay que distinguir entre la potestad administrativa para sancionar aquella vulneración si está tipificada como infracción administrativa; y la acción administrativa para restaurar aquella conculcada legalidad. No afecta a esta distinción la posibilidad de que el Ayuntamiento tramite las dos acciones en un mismo expediente.”<sup>24</sup>

Por tanto, mientras que las sanciones son expresión de la potestad sancionadora de las AAPP, las medidas de protección de la legalidad (tales como la suspensión, la verificación de la legalidad y la demolición) no son manifestación de dicha potestad, simplemente forman parte de las medidas de policía clásicas del Derecho Administrativo<sup>25</sup>. Se trata de que la Administración “[...] puede actuar sin requerimiento previo, no hay en sentido estricto acto administrativo alguno que se ejecute, sino que la Administración restablece el orden público alterado por el particular al actuar ilegalmente”<sup>26</sup>.

El TS fue muy claro en este sentido. Haciendo referencia a los artículos del TRLS 1976 que regulaban la protección de la legalidad urbanística, en su momento como norma estatal, declaró que tales preceptos no tenían en absoluto carácter sancionador. Aunque ahora cada Comunidad Autónoma tenga su propia norma urbanística la naturaleza de las medidas es la misma, y más cuando la mayor parte de ellas están inspiradas en la regulación de dicha norma.

---

<sup>23</sup> GARCÍA RUBIO, Fernando. La disciplina urbanística en el Derecho vasco. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*. 2014, nº 99-100, p. 1461-1503.

<sup>24</sup> STSJ Islas Baleares núm. 797/2000 de 10 de noviembre [JUR 2001\48638].

<sup>25</sup> BAÑO LEÓN, José María. *Derecho Urbanístico Común*. 2009. Ed. Iustel, p. 515.

<sup>26</sup> *Ibid.*

“[...] ni el artículo 185 de la Ley del Suelo [1976] [...] ni ninguno de los artículos que, como él, están incluidos en la Sección 2.ª del Capítulo Segundo del Título IV de la referida Ley (y que son los artículos 181 al 189), tienen carácter sancionador sino de protección de la legalidad, a diferencia de lo que sucede con los preceptos del Capítulo Segundo del Título VII de la misma Ley (artículos 225 al 231) que éstos sí que tienen carácter sancionador [haciendo referencia al título correspondiente al régimen sancionador] [...]”

Así, de nuevo, el TS lo ha aclarado en multitud de ocasiones afirmando textualmente que cuando hablamos de medidas de protección de la legalidad urbanística nos referimos a “[...] una medida de simple reparación del ordenamiento urbanístico vulnerado [...]”<sup>27</sup> lo que nos lleva directamente a defender la idea de que la aplicación de estas técnicas conjuntamente con las sanciones urbanísticas no implica en ningún caso una vulneración del principio jurídico del *non bis in idem*.

No hay dos sanciones que se estén aplicando frente a la infracción urbanística, solamente hay una, la sanción propiamente dicha que se establece en la normativa autonómica correspondiente, porque como hemos dicho, las medidas de protección urbanísticas “no tienen naturaleza sancionadora”<sup>28</sup>.

Por consiguiente, y de acuerdo con CASTILLO BLANCO, las técnicas de protección de la legalidad hay que concebirlas como potestades de la Administración, es decir, “[...] como un apoderamiento-mandato [...] No son, simplemente, técnicas administrativas. Como potestades que son confieren a la Administración pública actuante una situación de poder que habilita a ésta para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de las cosas existentes”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> STS de 19 de mayo de 2000 [RJ 2000\4359].

<sup>28</sup> SSTs de 26 de septiembre de 1995 [RJ 1995, 6824], 26 de octubre de 1998 [RJ 1998, 8447], 19 de mayo de 2000 [RJ 2000, 4359], 22 de febrero de 2002 [RJ 2002, 2043]; STSJ Murcia 935/2012 de 27 de diciembre [JUR 2013\42006], etcétera.

<sup>29</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.* p. 68.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES TÉCNICAS DE PROTECCIÓN**

### **I. La paralización de las obras o usos.**

#### **1.1. Competencia, objeto y naturaleza.**

La primera técnica que procede aplicar en primer lugar es la suspensión o paralización de las obras. Su reflejo en nuestra legislación autonómica lo encontramos en el art. 176 TRLOTG. En él queda claro quiénes son los órganos competentes que pueden dictar la medida: el Alcalde del municipio en donde se haya vulnerado la legalidad urbanística o el Director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (APMUN)<sup>30</sup>.

Esta técnica se utiliza únicamente en el supuesto de actividades ilegales en curso de ejecución, es decir, que la edificación no haya finalizado o que el uso del suelo esté todavía llevándose a cabo. Por lo tanto, son dos los presupuestos necesarios: la ausencia de título legitimante y que la obra o uso esté en curso de ejecución. Así lo sostiene también la STSJ Canarias núm. 182/2008 de 30 de septiembre [JUR 2009\27553]:

*“En definitiva, solo de tratarse de obras ya ejecutadas, o de obras con las autorizaciones necesarias en el momento de adopción, podría declararse la improcedencia de la medida. Y, en el caso, estamos ante unas obras de construcción en suelo rústico, en fase de ejecución en la fecha de la denuncia [...] sin que conste que, a la fecha de la suspensión de las obras por resolución del Ayuntamiento de Arucas, ya estuviesen finalizadas pues, en este caso, la medida carecería de la cobertura legal, que solo ampara obras en ejecución”.*

Si no fuera así, ¿qué se suspendería entonces? Precisamente esa pregunta nos permite analizar cual es el objeto de la medida. En palabras de LUCIANO PAREJO, “se trata, pues, de una potestad específica, distinta de la de suspensión de la eficacia de actos administrativos, reconocida con carácter general (como accesoria de la potestad de anulación o revocación en vía de recurso) y con carácter particular para la materia

---

<sup>30</sup> Ente con personalidad jurídica de naturaleza consorcial creado por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

urbanística (como inherente a la potestad de revisión, aun sin ser en vía de recurso) [...]”<sup>31</sup>. Por tanto, lo que se suspende no es el acto administrativo que, teóricamente, legitima la actuación, porque no lo hay; sino que se suspende la actuación fáctica que se esté produciendo.

Esta es la razón por la que resulta mucho más adecuado hablar de paralización que de suspensión, sobre todo para evitar confusiones con la suspensión de actos administrativo. Esta suspensión recae sobre una actuación material (el plano fáctico de la realidad) y no sobre un acto administrativo, por lo que puede hablarse más propiamente de la paralización de las obras o usos urbanísticos ilegales en curso de ejecución<sup>32</sup>.

En cuanto a la naturaleza de la medida, no cabe la menor duda de que se trata de una medida cautelar y así lo defiende tanto la doctrina como la jurisprudencia del TS: “La suspensión cautelar aquí cuestionada [...] Se trata de una medida cautelar destinada a evitar que se consoliden situaciones urbanísticas en tanto se decide sobre su legalidad. Es de naturaleza urbanística y solo en este ámbito ha de desarrollar su papel”<sup>33</sup>.

Como sostiene el Prof. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, nada tiene que ver esta medida cautelar con las medidas provisionales del art. 72 LRJ-PAC, básicamente porque las medidas provisionales de este tipo se acuerdan una vez que se ha iniciado el procedimiento, y en este momento en el que se lleva a cabo la suspensión no hay ninguno iniciado. Tampoco se trata de una medida provisionalísima, respecto de las cuales podrían existir mayores dudas puesto que se caracterizan por su rápida aplicación incluso con anterioridad a la iniciación del procedimiento, ya que “el afectado cuenta con un plazo de tres meses prorrogables por otros tres, para instar la legalización”<sup>34</sup>.

## **1.2. La “inmediatez” de la paralización de las obras o usos: adopción “inaudita parte”.**

---

<sup>31</sup> PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina... ob. cit.*, p. 43.

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. Capítulo XII: Disciplina urbanística. En VILLAR ROJAS, Francisco J. (DIR). *Derecho Urbanístico de Canarias*. 2010. Ed. Aranzadi, p. 491.

<sup>33</sup> STS de 18 de julio de 1997 [RJ 1997\6037].

<sup>34</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. Capítulo XII: Disciplina... ob. cit.

Debido a la rapidez con la que debe actuarse ante este tipo de situaciones, la adopción de esta medida no exige ningún trámite esencial<sup>35</sup>: tratándose de pequeñas obras, por ejemplo, intervenir una semana antes o una semana después puede suponer la consolidación de la obra y que la misma ya no se encuentre en construcción sino que sea obra finalizada, lo cual impediría la adopción de esta medida.

*“La suspensión material, [...] puede ser determinada de modo fulminante y sin necesidad de procedimiento específico alguno, en cuanto sea constatado que tales actos se están efectuando, o sin licencia o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma [...]”<sup>36</sup>.*

Algunos autores como ARREDONDO GUTIERREZ se refieren a esa característica de rapidez con que debe ponerse en práctica la medida con la denominación de “sumariedad y urgencia”. Dicha característica es intrínseca a la medida, ya que no puede ser de otra manera; si lo fuera, se desvirtuaría totalmente la finalidad que se persigue con la misma.

Precisamente, el TS ha explicado que “[...] la instrucción del procedimiento no puede tener otro contenido que el de la sumaria verificación de que están ejecutando unas obras y que no existe licencia previa que las autorice, pues una instrucción más compleja privaría de sentido a una medida de carácter cautelar cuya primordial finalidad es evitar la eventual consolidación de edificaciones al margen del control que sobre su adecuación al ordenamiento urbanístico deben efectuar los Ayuntamientos, y en el presente caso, aunque el Ayuntamiento no haya plasmado en el expediente administrativo la documentación de esos presupuestos de hecho [...] consta acreditado que las obras se estaban efectuando y que el Ayuntamiento no había otorgado licencia para ello”<sup>37</sup>

Con lo anterior, pretende afirmar el TS, que para que la medida se practique lo más rápido posible y conseguir el objetivo de paralizar la obra antes de que la misma

---

<sup>35</sup> ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*. 3ª Edición (2009). Ed. Comares, p. 66.

<sup>36</sup> STS de 26 de septiembre de 1995 [RJ 1995\7496]

<sup>37</sup> STS de 4 de mayo de 1998 [RJ 1998\3609]

llegue a su conclusión, los únicos “trámites” que debe realizar la Administración son las tareas inspectoras correspondientes para averiguar y dejar constancia del cumplimiento de los presupuestos habilitantes de la medida.

A esta tesis defensora de la idea de que la suspensión no supone un procedimiento se opone LUCIANO PAREJO al afirmar que “[...] aunque sumario, se está ante un verdadero procedimiento, al que pone fin precisamente la decisión sobre la suspensión. Esta es, pues, una resolución, es decir, un acto definitivo y no de trámite, y, por ello, susceptible de impugnación independiente”<sup>38</sup>. No podemos estar de acuerdo con este autor ya que no podemos concebir la suspensión como un fin en si mismo, sino que es un medio para conseguir, posteriormente, de restablecer la legalidad urbanística, vía legalización o vía demolición. La suspensión no corrige la ilegalidad, solo permite estabilizar la situación para luego recabar la información necesaria a efectos de incoar el procedimiento de verificación de la legalidad.

La ausencia de “procedimiento específico alguno”, como dice el propio TS, se traduce en una serie de escauceos que debe realizar la doctrina al analizar sus características para que encaje en el contexto normativo en el que se encuentra la medida, como por ejemplo, la ausencia de previa audiencia del propietario de las obras, la posibilidad de notificación de la medida a sujetos que ni siquiera poseen relación alguna con la obra, etc.

Esa ausencia de previa audiencia del propietario de las obras ha sido impugnada en multitud de ocasiones. Hasta el año 1995, el órgano jurisdiccional supremo había defendido en su jurisprudencia la tesis de que la ausencia de trámite de audiencia al interesado suponía la existencia de un vicio causante de nulidad (en concreto, de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho o absoluta)<sup>39</sup>. No obstante, no bastaba la simple omisión del trámite de audiencia, sino que era necesario que esa omisión al mismo tiempo provocara una situación de indefensión para el interesado. Sin embargo, a partir de ese año, se produjo un cambio doctrinal en la jurisprudencia del TS, pues en la Sentencia de 20 de junio de 1995 [RJ 1995\5026] se afirmó: “[...] en primer lugar, la suspensión inmediata de la actividad, [...] puede adoptarse «inaudita parte» por su

---

<sup>38</sup> PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina... ob. cit.*, p. 49 y 50.

<sup>39</sup> STS de 28 marzo de 1985 [RJ 1985\1676]

carácter urgente, sin que el interesado quede desasistido frente a ella [...]” tesis que quedó consolidada posteriormente de igual manera con las Sentencias de 18 de julio de 1997 [RJ 1997\6037] y 4 de mayo de 1998 [RJ 1998\3609]. Más recientemente, la STS de 2 de marzo de 2009 [RJ 2009\1566] ha establecido: “[...] no es necesaria una tramitación específica ni, en particular, el trámite de audiencia, para la adopción de la medida cautelar y urgente de suspensión de obras realizadas sin licencia”.

En la Sentencia mencionada de 18 de julio de 1997 quedaron bien plasmadas las razones en virtud de las cuales el TS optó por el cambio doctrinal. Así, se decía: “No puede decirse, finalmente, que dicho acuerdo de suspensión produzca indefensión, cuando el interesado puede alegar en su favor todo lo que estime conveniente en el trámite de legalización que se le abre. En todo caso, la indefensión para que pueda ser apreciada ha de ser real, y el recurrente no ha alegado circunstancia alguna que permita sospechar, siquiera, que la medida acordada, y objeto de impugnación, le ha causado indefensión”.

Es decir, que en realidad no se omite el trámite de audiencia; simplemente el momento en el que el interesado deberá alegar y defenderse de la reacción de la Administración será en un momento posterior, con la iniciación del procedimiento de verificación de la legalidad, pues la suspensión es una medida cautelar que precede al mismo.

De acuerdo con el art. 176.2 TRLOTG, “la notificación de la orden de suspensión podrá realizarse, indistintamente, al promotor, al propietario de la urbanización, construcción, edificación o suelo, o al responsable del acto de que se trate y, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución o de desarrollo y esté relacionada con las obras, el inmueble, la actividad o el uso”.

Si se lee el precepto lentamente, en un principio parece coherente, pero a medida que se avanza en la lectura no se entiende cómo el legislador puede dotar un aspecto tan importante como la notificación de las resoluciones de tanta inseguridad jurídica. La norma propone que en ausencia del interesado directo, que sería el promotor, propietario o responsable de la obra o uso del suelo, se pueda notificar a cualquier persona que se encuentre en el lugar y esté relacionada con la actividad. Prácticamente,

si no se encuentra el propietario, pero se encuentra en la obra un simple empleado como un obrero, se podría practicar la notificación al mismo.

No entendemos en ningún caso como se puede llevar a cabo este tipo de notificación. En cualquier caso, se dice que deben respetarse las garantías del art. 59 LRJ-PAC en la práctica de notificaciones: sobre todo, la identificación del receptor de la notificación y su segundo intento dentro de los tres días siguientes y en hora diferente<sup>40</sup>.

En cualquier caso, defendemos la idea de que debería omitirse ese último matiz del art. 176.2 TRLOTG, o en caso de mantenerse, que solo sea posible en el segundo intento de notificación y no en el primero. Tal y como está redactado, la notificación a un obrero, como en el ejemplo, es preferente al segundo intento de notificación. Todo ello se argumenta en la urgencia de la medida, pero la consecuencia de que la notificación, no llegue a manos del interesado, puede suponer en este caso, una vulneración real del derecho de defensa, ya que en ese caso, no cabe duda de que el interesado no conocerá los mecanismos necesarios para impugnar y defenderse de la orden de suspensión.

Una vez notificada la suspensión, establece el art. 176.2, párrafo 2º TRLOTG que: “[...] deberá procederse al precintado de las obras, la construcción o edificación, la instalación o el establecimiento, actividad o uso, así como, en su caso, de la maquinaria y los materiales afectos a aquéllas. También, inmediatamente, se darán las órdenes correspondientes para la no concesión del suministro de los servicios de energía eléctrica, agua, gas, telefonía y cable”.

Algunas CCAA recogen en su normativa urbanística un plazo de cumplimiento voluntario de la orden de suspensión como señala el Prof. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Sin embargo, el TS no ha afirmado que la ausencia de este plazo no vulnera el ordenamiento jurídico<sup>41</sup>. Además, no parece adecuado dicho plazo con el fin perseguido con la medida. Si lo que se busca es la rapidez en la paralización de la situación y precisamente se han omitido garantías en la práctica de la notificación debido a la

---

<sup>40</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. Capítulo XII: Disciplina... ob. cit., p. 492.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 493.

búsqueda de inmediatez, no tiene ningún sentido en este momento otorgar un plazo de cumplimiento voluntario. Y más, cuando no lleva aparejada ninguna consecuencia beneficiosa para el interesado que le empuje a acatar la orden, como si la trae el cumplimiento voluntario de la orden de restablecimiento del orden jurídico perturbado (art. 182 TRLOTC).

## **II. La verificación de la legalidad.**

La verificación de la legalidad se encuentra regulada, junto con la demolición, en los arts. 177, 178 y 180 TRLOTC. Así, ambas están recogidas en la sección 2, del capítulo V que lleva por título “Restablecimiento del orden jurídico perturbado”. Los arts. 177 y 178 han sido recientemente reformados por la Ley autonómica 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

La técnica en cuestión ha recibido por la doctrina distintas denominaciones: restablecimiento del orden jurídico perturbado, reposición de la realidad jurídica, legalización de la realidad urbanística, legalización de las obras o usos, etc. Sin embargo, la denominación que a nuestro juicio se ajusta mejor al contenido material de la medida es la de verificación de la legalización de las obras o usos, básicamente, porque con esta medida se trata, en primer lugar, de analizar si es posible la legalización (ya que nada lo asegura a priori), y en segundo lugar, si tras la verificación es posible, se deberán autorizar las obras y se legalizará la situación existente, y si no fuera posible se tendría que acordar la demolición.

Debemos hacer una matización en cuanto a la sistemática conceptual a la que vamos a referirnos en este caso. Si bien es cierto que algunos autores mencionan esta medida de protección bajo la rúbrica del “restablecimiento del orden jurídico perturbado”, incluyendo dentro de la misma la demolición de obras ilegales, consideramos que no es correcto. Legalizar implica restablecer el orden jurídico perturbado y demoler comporta restablecer el orden físico perturbado. Muestra de lo que decimos es que el art. 177 TRLOTC lleva por rúbrica “restablecimiento del orden jurídico perturbado. Coordinación con el ejercicio de la potestad sancionadora” y en este artículo se regula tanto la verificación de la legalidad como la demolición.

Con esta medida se trata de que “[...] el interesado podrá instar la licencia requerida, dando lugar a la incoación de un procedimiento singular que tiene por objeto la legalización de las obras, de resultar posible la misma, y teniendo en cuenta que la falta de solicitud de licencia habilita, sin ulteriores requisitos, a la Administración para ordenar la demolición de lo ilegalmente construido”<sup>42</sup>. Todo ello teniendo en cuenta que nuestro análisis se centra en los supuestos de obras o edificaciones ilegales sin licencia o título habilitante.

### **2.1. Plazo: caducidad o prescripción.**

#### *a) Plazo para instar la legalización: dos meses*

Respecto a esta medida existen dos plazos que merecen nuestra atención. Existe un plazo de 2 meses para que el interesado, una vez que se ha incoado el correspondiente expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, solicite a la Administración los títulos legitimadores de la obra que permitirían legalizarla o su modificación (que en su día no pidió) para normalizar la situación. Dicho plazo se encuentra regulado en el art. 177.2 TRLOTCA que establece:

*“El acuerdo de iniciación del expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística se notificará inmediatamente al interesado, confiriéndole un plazo de dos meses para que solicite los títulos administrativos autorizatorios que resulten legalmente exigibles o su modificación si las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación urbanística aplicable [...]”.*

Además, se aclara en dicho precepto, en el segundo inciso, que en caso de que haya entrado en vigor un nuevo planeamiento a la fecha de incoar el procedimiento, que sea diferente al que se encontraba en vigor en el momento de la ejecución de las obras, implicará que se le aplicará al caso concreto el régimen urbanístico que más le favorezca.

---

<sup>42</sup> ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. *Demolición de edificaciones... ob. cit.*, p. 61.

b) *Plazo para requerir la legalización: cuatro años*

Si el anterior es un plazo que afecta al interesado, el siguiente plazo que debemos destacar afecta a la propia Administración. Es un plazo que rige para la Administración dentro del cual debe incoar el correspondiente expediente de restablecimiento de la legalidad, pero no solo ello, debe adoptar también en ese plazo las medidas cautelares oportunas.

El art. 180.1 TRLOTG establece un plazo dentro del cual la Administración ha de ejecutar las medidas de protección de la legalidad urbanística, ya que si no se realizan durante ese periodo de tiempo no podrían hacerlo después, aunque de las consecuencias o efectos del transcurso de este plazo hablaremos más adelante.

*“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”<sup>43</sup>.*

Ahora bien, conviene resaltar la idea de que ese plazo solamente rige en un supuesto muy concreto: cuando se hayan terminado completamente las obras o se haya cesado en el uso al que se destinaba el suelo. ¿Por qué? Simplemente porque, aunque el articulado no lo dice expresamente, en el caso de que no se hayan finalizado las obras por completo o se haya cesado en el uso no rige ningún plazo, pues la Administración podrá ejercitar las medidas de protección de la legalidad urbanística en cualquier momento “[...] mientras los actos y usos estén en curso de ejecución [...]”, y solo

---

<sup>43</sup> Como vemos, el plazo establecido por la legislación urbanística de Canarias es de cuatro años, aunque en el caso de Cataluña o Galicia, por ejemplo, el plazo es de seis años (art. 207.1 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo y art. 210 Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia) e incluso se ha establecido un plazo de quince años en la Comunidad Valenciana (art. 236 Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana) aunque con carácter general, se utiliza el plazo de cuatro años para el resto de Comunidades Autónomas imitando el modelo diseñado por el TRLS 1976, que a su vez fue modificado por el art. 9 del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana. En cualquier caso, al menos en la actualidad se cuenta con periodos de tiempo más amplios para poder llevar a cabo las actuaciones, ya que anteriormente “[...] el plazo para que la Administración pudiera restablecer la legalidad perturbada era escasamente un año (art. 185 TRLS 1976)”. Véase BAÑO LEÓN, José María. *Derecho Urbanístico... ob. cit.*, p. 516.

cuando las obras se hayan concluido o se haya cesado en el uso es cuando la Administración tiene un plazo de cuatro años para llevar a cabo el ejercicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística.

Realmente el aspecto más importante de este plazo y más discutido por la doctrina y por la jurisprudencia no es su duración, sino su naturaleza: si se trata de un plazo de prescripción o de caducidad.

La problemática es consecuencia de la falta de calificación expresa del plazo en la propia legislación, es decir, no se establece en la propia normativa si se trata de un plazo de caducidad o de prescripción<sup>44</sup>. Aunque en cualquier caso, eso debería ser irrelevante porque la naturaleza de un concepto es intrínseca al mismo y no se puede alterar la misma simplemente por el sentido de las palabras utilizadas para referirse a ella, es más, atender a la calificación realizada por las distintas legislaciones autonómicas llevaría aparejada una gran carga de inseguridad jurídica puesto que sería tanto como afirmar que es posible que el mismo plazo sea de prescripción en una Comunidad Autónoma y en otra sea de caducidad simplemente porque así lo establezca la normativa cuando en realidad el trasfondo es el mismo.

### **A) La postura del Tribunal Supremo.**

En primer lugar, conviene analizar la postura adoptada por el TS en numerosas sentencias. Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS defiende la idea de que estamos ante un *plazo de caducidad* y no de prescripción; caracterizándose su argumentación por ser reiterativa y por una falta de profundidad, sin referencias extensivas hacia la diferenciación conceptual entre caducidad y prescripción tanto en el ámbito civil como el administrativo. De esta manera, el TS lo defiende estableciendo que:

*“[...] resulta inadecuado hablar de prescripción y sí correcto de caducidad de la acción administrativa o de presupuesto habilitante de la reacción, por supeditarse ésta a que desde la total terminación de las obras no haya*

---

<sup>44</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.*, p. 206.

*transcurrido un año o cuatro, según resulte aplicable dicho artículo 185 en su redacción originaria o tras su modificación por el artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre [...]”<sup>45</sup>.*

El razonamiento que expone el TS en todo momento no es más que eso, no hay una justificación extensiva sobre porqué afirma que estamos ante una caducidad y no ante una prescripción. En este sentido, estamos de acuerdo con la crítica realizada por BAÑO LEÓN: “La jurisprudencia [...] no ha dado una explicación satisfactoria sobre los motivos jurídicos que justifican que el plazo de cuatro años para el restablecimiento de la legalidad urbanística sea de caducidad”<sup>46</sup>. Además, resulta desconcertante el desinterés con el que el TS trata el asunto con referencias como ésta: “[...] la caducidad de la acción administrativa –o la prescripción, si se quiere– [...]”<sup>47</sup>, pareciendo entonces que la cuestión es baladí cuando en sentido estrictamente jurídico no lo es.

En cualquier caso, conviene analizar un supuesto en el que se aprecia que, a pesar de que en la actualidad el TS mantiene la idea de que el plazo objeto de análisis es de caducidad, en este momento dejo entrever la posibilidad de que podía ser de prescripción. Así se observa en la STS de 17 de febrero de 2000 [RJ 2000\1951] cuyo objeto en realidad no es la discusión que estamos tratando; realmente la controversia jurídica de la sentencia mencionada versa sobre una orden de demolición dictada en el año 1965 que fue ejecutada con 20 años de retraso, en virtud de lo cual los interesados defienden su postura alegando que ha prescrito porque el art. 230 TRLS 1976 establece un plazo de prescripción de un año, sin embargo, el TS resuelve que éste no es el *plazo de prescripción* aplicable, ya que ese se refiere al régimen sancionador y la demolición, como sabemos, no tiene naturaleza de sanción, por tanto, debe aplicarse otro plazo<sup>48</sup>, y es en esa distinción donde se encuentra el *quid* de la cuestión:

---

<sup>45</sup> STS de 5 de junio de 1991 [RJ 1991\5865]. Dicho argumento ha quedado plasmado en varias sentencias: SSTS 7 de noviembre de 1988 [RJ 1988\8785], 22 de enero de 1992 [RJ 1992\1415] y 14 de marzo de 1995 [RJ 1995\2087], etcétera.

<sup>46</sup> BAÑO LEÓN, José María. *Derecho Urbanístico... ob. cit.*, p. 517.

<sup>47</sup> STS de 22 de enero de 1992 [RJ 1992\1415].

<sup>48</sup> MORENO GRAU, Joaquín. *Restablecimiento de la legalidad urbanística*. ElDerecho.com [en línea]. 13 de octubre de 2010. [fecha de consulta: 21 Julio 2014]. Disponible en: <[http://www.elderecho.com/administrativo/Restablecimiento-legalidad-urbanistica\\_11\\_187180002.html](http://www.elderecho.com/administrativo/Restablecimiento-legalidad-urbanistica_11_187180002.html)>.

*“El problema apuntado en el punto c) es el relativo a la alegada prescripción de la facultad de ejecutar la orden dada en 1965 por haber transcurrido el plazo de un año desde que se ordenó el derribo, plazo que no es aplicable porque éste se prevé en el artículo 230 de la Ley del Suelo de 1976, como de prescripción de las infracciones urbanísticas, y el supuesto que analizamos se desenvuelve en el marco de la protección de la legalidad urbanística [...] Por ello, aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado...”<sup>49</sup>.*

De esta manera, el TS lo que ha hecho no es otra cosa que admitir que el plazo de un año de prescripción de las sanciones urbanísticas no se puede aplicar, y que la legislación urbanística específica no prevé plazos de prescripción para este supuesto, es decir, que de manera tácita, y tal vez involuntaria, estuviera reconociendo que los plazos en este ámbito son de prescripción y no de caducidad. Aunque se trate de la ejecución de una orden de demolición, la afirmación es válida para cualquier técnica de protección de la legalidad; la doctrina del TS no se refiere a determinados supuestos concretos, sino que cuando defiende la idea de que estamos ante un plazo de caducidad lo hace en sentido amplio, no exclusivamente para la demolición ni para otra técnica en concreto, porque no hay un plazo para cada técnica, sino que es el mismo para todas, diferenciándose únicamente de los del régimen sancionador.

Más clara es la STS de 27 de mayo de 1998 en la que habla del plazo de prescripción objeto de análisis: “El «dies a quo» para el cómputo del referido plazo de prescripción es el de la total terminación de las obras y la carga de la prueba de este hecho corresponde al que invoca la prescripción [...]”

En cualquier caso, se trata de supuestos aislados y de poca relevancia en comparación con la rotundidad de la doctrina mayoritaria del TS que defiende la naturaleza de caducidad del plazo y con la ingente cantidad de sentencias que existen al respecto.

## **B) Sentido de la prescripción y caducidad.**

---

<sup>49</sup> STS de 17 de febrero de 2000 [RJ 2000\1951].

A este respecto, merece ser resaltada, sin ánimo de desviarnos del ámbito administrativo en el que nos encontramos, la doctrina civilista respecto a la diferencia entre prescripción y caducidad a modo de simple mención para que quede constancia, pues son conceptos que de una u otra manera proceden del Derecho Civil. Así, desde este punto de vista:

*“[la prescripción es el] medio de defensa de que puede servirse la persona contra la cual el titular de un derecho subjetivo ejercita una pretensión, cuando ha transcurrido sin interrupción legal el plazo establecido para el ejercicio de dicha pretensión por el ordenamiento y siempre que concurran los demás requisitos que éste exige en cada caso”*<sup>50</sup>.

Por tanto, el objeto de la prescripción, tal y como establece el art. 1.930 del Código civil son “los derechos y las acciones”, pero más en concreto, las acciones refiriéndose a “[...] cada una de las concretas facultades de exigir a otro una cierta conducta que tiene el titular de un derecho subjetivo”<sup>51</sup>. Además, se trata de un concepto que procede de la tradición jurídica civilista, a diferencia de la caducidad que es un concepto que ha tenido que ser creado por los propios órganos jurisdiccionales y su doctrina jurisprudencial.

Así, por otro lado, la caducidad implica no solo la extinción de la concreta facultad sino también del derecho pues se refiere a casos en que la “acción es el único modo posible de ejercicio del derecho [...] o bien al poder o facultad de modificación de una relación jurídica que el ordenamiento atribuye al interesado, los cuales se extinguen o pierden inevitablemente si no se ejercitan en el tiempo establecido”<sup>52</sup>.

En cualquier caso, estos son conceptos civiles que al traspasarlos a la vertiente administrativa pierden gran parte de su contenido, pero no su parte esencial; y sobre todo, permanecen latentes las diferencias entre ambos respecto a las consecuencias que

---

<sup>50</sup> DE PABLO CONTRERAS, Pedro; MARTINEZ DE AGUIRRE ALDAZ, Carlos; PÉREZ ÁLVAREZ, Miguel Ángel; PARRA LUCÁN, María Ángeles. *Curso de Derecho Civil (I): Derecho Privado. Derecho de la Persona*. 4ª edición (2013). Ed. COLEX, p. 286.

<sup>51</sup> *Ibíd*, p. 290.

<sup>52</sup> *Ibíd*, p. 310.

conllevan: los plazos de prescripción son interrumpibles mientras que los de caducidad no, la prescripción precisa de una actuación a instancia de parte mientras que la caducidad puede ser aplicada de oficio, etcétera.

En la doctrina administrativa los conceptos de prescripción y caducidad se pueden asimilar fácilmente a unos sectores muy concretos de esta rama jurídica, lo cual se desprende fácilmente de los distintos manuales sobre Derecho Administrativo, de tal forma que la prescripción está íntimamente relacionada con el ámbito sancionador y la caducidad lo está con el ámbito procedimental, pero en sentido estricto, no podemos tomar la afirmación como regla.

### **C) El ejercicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística: potestad pública o acción pública.**

Es importante destacar el debate existente en el trasfondo de la discusión sobre la naturaleza de caducidad o prescripción del plazo, y es el de determinar si el ejercicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística supone el ejercicio de una potestad administrativa<sup>53</sup> o de una acción pública.

En la doctrina hay pronunciamientos muy diversos. Muestra de ello es el análisis realizado por CASTILLO BLANCO sobre la naturaleza de las medidas de protección de la legalidad urbanísticas dejando claro que su ejercicio no constituye acción pública ni meras técnicas administrativas, sino que se trata de apoderamientos que otorgan a la Administración pública la posibilidad de crear, modificar o suprimir determinadas relaciones jurídicas o fácticas imponiendo, de una u otra manera, actuaciones y conductas sobre los ciudadanos<sup>54</sup>. En este punto, coincide con lo anterior BAÑO LEÓN, de forma tajante, manifestando su convicción de que el ejercicio de estas técnicas no supone el ejercicio de una acción sino de una potestad pública<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> El concepto de potestad administrativa que puede expresarse, en palabras de COSCULLUELA MONTANER como: “[...] el poder jurídico para imponer decisiones a otros para el cumplimiento de un fin. La potestad, entraña, así un poder otorgado por el ordenamiento jurídico de alcance limitado o medido para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye, y susceptible de control por los Tribunales”.

<sup>54</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.* p. 68.

<sup>55</sup> BAÑO LEÓN, José María. *Derecho Urbanístico... ob. cit.*, p. 518

Por el contrario, LUCIANO PAREJO, con el que nos mostramos de acuerdo, al analizar la cuestión de la naturaleza del plazo, donde se muestra a favor de la doctrina del TS y por tanto considerarlo un plazo de caducidad, hace referencia indirecta a que estamos ante el ejercicio de una acción:

*“[...] el plazo que nos ocupa no es de prescripción (propia del Derecho sancionador y de la responsabilidad por daños y perjuicios) y sí de caducidad, que es la naturaleza propia, en Derecho administrativo, de los términos para el ejercicio de acciones o de competencias”<sup>56</sup>.*

No cabe duda, en cuanto a la jurisprudencia, como ya hemos mencionado, que para el TS se trata de una acción administrativa o en todo caso, de un presupuesto habilitante de la reacción municipal. Sin embargo, lo importante es la consecuencia que se deriva de esta distinción. En teoría, si se considera que el ejercicio de estas técnicas es una acción pública como realiza LUCIANO PAREJO, lo lógico es defender la naturaleza de caducidad del plazo siguiendo el razonamiento del TS. Por el contrario, si consideramos que se trata de una potestad pública como hace BAÑO LEÓN, lo coherente sería defender, como el mismo afirma que “[...] salvo que la ley disponga expresamente que se trata de un plazo de caducidad, el restablecimiento de la legalidad perturbada debe considerarse como un plazo de prescripción”<sup>57</sup>.

Por eso, las mayores críticas en este sentido las merece CASTILLO BLANCO, quien afirma que se trata de una potestad pública, para luego, en momentos posteriores, referirse continuamente a la doctrina del TS para defender la caducidad del plazo citando reiterada jurisprudencia, algo que a nuestro humilde juicio es incoherente.

## **2.2. El concepto de obra finalizada.**

El plazo que analizábamos en el subepígrafe precedente dentro del cual la Administración debía reaccionar para incoar el expediente de restauración de la

---

<sup>56</sup> PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina... ob. cit.*, p. 67.

<sup>57</sup> BAÑO LEÓN, José María. *Derecho Urbanístico... ob. cit.*, p. 519. Como hemos mencionado anteriormente, nos posicionamos totalmente en contra de que sean las denominaciones establecidas en la legislación las que determinen la naturaleza del plazo. No tiene sentido que siendo el mismo plazo, modificando únicamente la cuantía anual, se le trate de forma diferente en distintas CCAA.

legalidad urbanística vulnerada tiene marcado un punto de inicio (*plazo a quo*) que teóricamente no ofrece ninguna duda. Este plazo de cuatro años empezará a contar desde el momento en que la obra esté finalizada, y a ello se refiere el art. 180.1 in fine TRLOTC cuando menciona “[...] los cuatro años siguientes a la completa y total terminación de las obras o el cese en el uso”.

En cualquier caso, así lo ha declarado la propia jurisprudencia haciendo referencia, eso sí, no a una legislación autonómica sino al TRLS 1976: “El plazo previsto en el art. 185.1 del Texto Refundido -hoy modificado por el Real Decreto-Ley 16-1981, de 16 de octubre- sólo empieza a correr cuando la obra en su conjunto está completamente terminada -sentencias de 5 de febrero, 12 de marzo y 16 de julio de 1990- [...]”. El problema es determinar cuándo dicha obra efectivamente se puede dar por concluida.

El concepto de obra finalizada lo encontramos en el art. 32 del Reglamento de Disciplina Urbanística (en adelante, RDU)<sup>58</sup>. Este artículo establece:

*“1. [...] se considera que unas obras amparadas por licencia están totalmente terminadas:*

*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 ocupación o de la cédula de habitabilidad.*

*b) En los demás 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 el titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras.*

*2. 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 municipal”.*

---

<sup>58</sup> Este reglamento se aplica de forma supletoria para determinadas CCAA que no poseen desarrollo reglamentario de su legislación. Véase CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.*, p. 220.

A simple vista se puede observar como la determinación de dar una obra por finalizada no hace otra cosa que poner énfasis en más formalismos. La cuestión es si el interesado, habiendo realizado una obra sin licencia, se preocupará realmente por informar al Ayuntamiento de que la obra ha finalizado presentando los documentos oportunos.

En nuestro territorio, la mayoría de los supuestos que aparecen de construcciones ilegales sin licencia son casos de autoconstrucción en los que el mismo propietario de un terreno decide edificar su vivienda en su terreno o ampliar la existente. Al tratarse de la modalidad de autoconstrucción son pocos los interesados que se preocupan por este tipo de cuestiones; no han solicitado el título legitimante de la actuación, menos aún acudirán a la Administración para informar de la finalización de las obras.

En cualquier caso, si se pudiera considerar una obra como finalizada en virtud de las letras a) y b) del artículo, sería perfecto pues no plantea ningún problema y operan de forma automática. Sin embargo, el apartado segundo pone de relevancia la subjetividad con la que se puede llegar a tratar a este asunto, dejando el concepto de obra finalizada como un concepto jurídico indeterminado, tal y como afirma CASTILLO BLANCO, teniendo que acudir al caso concreto para determinar por las propias autoridades municipales si la obra efectivamente ha finalizado o no.

Este mismo autor realiza una pequeña recopilación de preceptos autonómicos urbanísticos en los que de una u otra manera se dan conceptos genéricos de obra finalizada que son fácilmente aplicables al caso concreto<sup>59</sup>. Por ejemplo, el art. 208.2 de Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria establece:

*“[...] se entenderán concluidas las obras desde el momento en que los terrenos, construcciones o instalaciones queden dispuestos para su destino final sin necesidad de ninguna actuación material sustantiva posterior”.*

---

<sup>59</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.*, p. 222.

Igualmente, el Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del suelo de Galicia establece otro concepto similar en su art. 56.2:

*“[...] son obras totalmente terminadas 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 autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos municipales y con audiencia al promotor de las obras”.*

De la misma manera, quedan recogidos conceptos muy similares en los arts. 241.3 del 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 de Asturias y 196 de la Ley autonómica 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Cabe destacar que nuestro TRLOTC no regula en ningún caso un concepto similar, algo que debería corregir el legislador canario para enriquecer el concepto y dotar a la norma de mayor seguridad jurídica.

Estas normas positivizan la jurisprudencia del TS, que de forma reiterada sostiene que: “[...] «la total terminación de las obras», [...] se produce cuando la obra está ultimada y dispuesta para servir al destino previsto, sin necesidad de ninguna actuación material, salvo las posibles obras de adaptación [...]”<sup>60</sup>.

A la hora de probar la circunstancia de la finalización de las obras en un proceso quien ostenta la carga de la prueba es el propietario de las obras o edificaciones que pretende escudarse en el transcurso del plazo para que la Administración no pueda ejercitar las medidas de restablecimiento de la legalidad perturbada y no la propia Administración<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> SSTS de 7 de noviembre de 1981 [RJ 1981\4762] y 13 de julio de 1985 [RJ 1985\5099]. CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.*, p. 220.

<sup>61</sup> ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. *Demolición de edificaciones... ob. cit.*, p. 81.

Así lo ha venido defendiendo el TS en numerosas sentencias: 24 de noviembre de 1994 [RJ 1994\8647], 6 de abril de 1994 [RJ 1994\2807], 28 de febrero de 1994 [RJ 1994\2397], 27 de mayo de 1998 [RJ 1998\4267], etc. La más reciente recoge lo siguiente:

*“El «dies a quo» para el cómputo del referido plazo [...] es el de la total terminación de las obras y la carga de la prueba de este hecho corresponde al que [lo] invoca [...]”.*

### **III. La demolición.**

Si la verificación de la legalidad es la reposición de la realidad jurídica, la demolición es la reposición de la realidad física alterada. La demolición se define, en nuestro objeto de estudio, como la destrucción de aquellas obras o construcciones que sin licencia no se ajustan a la ordenación urbanística en vigor<sup>62</sup>. Esta técnica aparece regulada en el art. 177.3 TRLOTUC que establece:

*“Denegada la legalización por el órgano administrativo competente o cuando la misma no haya sido instada en el plazo anteriormente señalado, así como en los supuestos donde resulte manifiestamente improcedente la posible legalización, se dictará resolución constatando la ilegalidad del uso o de la obra y la imposibilidad de proceder a su legalización, ordenándose al interesado que proceda a su demolición, al restablecimiento de lo ilegalmente modificado, o a la cesación definitiva del uso, en su totalidad o en la parte pertinente, si las obras o los usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación, en el plazo máximo de dos meses desde la recepción de la notificación de tal acuerdo”.*

Por tanto, tal y como se puede observar en el artículo, los supuestos principales en los que procede la demolición son dos: en primer lugar, por la negativa de la Administración ante el intento de legalización y, en segundo lugar, por inactividad del interesado a la hora de instar la legalización.

---

<sup>62</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico... ob. cit.*, p. 358.

El primer supuesto hace referencia a imposibilidad de legalizar la situación, es decir, el órgano administrativo competente ha denegado la concesión del título legitimante porque, en cualquier caso, las obras realizadas son contrarias a la legalidad urbanística.

El segundo supuesto se refiere al transcurso del plazo de 2 meses que la Administración concede al interesado una vez incoado el correspondiente expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística. Si en dicho plazo, el interesado no solicita el títulos legitimante de la actividad que supuso la infracción urbanística con el objetivo de restablecer la realidad jurídica, la Administración dictará resolución ordenando al interesado la demolición de la edificación.

No obstante, debemos tener en cuenta que existe una línea jurisprudencia en virtud de la cual este supuesto no legitima la práctica de la demolición, ya que entiende que esta técnica solo procede por un incumplimiento material de la ordenación urbanística no susceptible de legalización. Dicho de otra manera, en este supuesto no se demuele por la imposibilidad de legalización, tal vez la legalización sea posible pero el interesado no ha actuado oportunamente<sup>63</sup>. Muestra de esta vertiente son las SSTs de 15 de diciembre de 1999 [RJ 1999\8761] y de 21 de febrero de 1994 [RJ 1994\1454]; en concreto en esta última se establece:

*“[...] «lo fundamental en la legalización de una obra es si se ajusta o no a la normativa urbanística, por lo que la no observancia por el interesado del plazo que le es otorgado a fin de pedir tal legalización no debe afectar al fondo u objeto de la misma». Este Tribunal comparte el criterio que se acaba de expresar, criterio que es el que viene adoptando al enjuiciar supuestos [...] Es por ello por lo que hay que entender, como ya se ha indicado, que el mero transcurso del plazo de dos meses previsto en el artículo 184 de la Ley del Suelo de 1976 no determina la demolición de las obras de que se trate si resulta de las actuaciones que dichas obras son legalizables”.*

---

<sup>63</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. Capítulo XII: Disciplina... ob. cit., p. 496.

En opinión del Prof. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, el TRLOTC parece acoger esta tesis en el art. 179.1.c) al exigir la “[...] incompatibilidad de lo realizado y proyectado con las determinaciones de la ordenación ambiental, territorial y urbanística aplicable”.

Precisamente, en este art. 179.1 TRLOTC se puede observar un supuesto más concreto en el que procede aplicar la técnica de demolición, así, además de mencionar los otros dos casos analizados, también procederá la misma cuando la edificación “[...] se ubiquen o realicen en suelo urbanizable, cuya ordenación no se haya pormenorizado, o en suelo rústico, cuando, siendo necesaria la calificación territorial, carezcan de la misma”.

Se trata en todo caso de una medida de carácter real y extrema. Por un lado, de carácter real porque recae directamente contra la edificación y la infracción en si misma, con independencia de sus propietarios actuales o posteriores y el título jurídico *inter vivos* o *mortis causa* de su adquisición e incluso cuando no le sea imputable a éstos la responsabilidad de la infracción urbanística. Debido a esto, “[...] frente a la orden administrativa de demolición, no puede oponerse con éxito la condición de titular de buena fe de las obras o construcciones ilegales, el desconocimiento de su ilicitud, ni aun la condición de tercero hipotecario investido de la protección del Registro de la Propiedad conforme al art. 34 LH”<sup>64</sup>.

Y de carácter extrema porque según el TS ha de practicarse con suma prudencia y cautela, y en todo caso, manteniendo una adecuada proporcionalidad con la entidad de las obras ejecutadas<sup>65</sup>. Precisamente, el principio de proporcionalidad en esta medida es conocido en la doctrina como *principio de menor demolición*.

Según recoge ARREDONDO GUTIÉRREZ en su obra, el TS se ha pronunciado sobre el principio de proporcionalidad, estableciendo que “[...] opera en dos tipos de supuestos:

---

<sup>64</sup> ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. *Demolición de edificaciones... ob. cit.*, p. 24.

<sup>65</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. Capítulo XII: Disciplina... ob. cit., p. 497.

- A) Con carácter ordinario, en aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de elegir uno entre varios medios utilizables.
- B) Ya con carácter excepcional y en conexión con los principios de buena fe y equidad, en los supuestos en los que aun existiendo en principio un único medio éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado”<sup>66</sup>.

Centrándonos en el segundo de los supuestos, se trata de que a pesar de que en sentido estrictamente jurídico no existe más solución que la demolición, puede existir una vía alternativa a través del principio de menor demolición, que actúa en este caso como regla de equidad. Se trata de ponderar si la infracción es tan grave que justifique la aplicación de tal entidad como la demolición. Al fin y al cabo, las infracciones también son susceptibles de valoración y unas son de mayor entidad que otras. Así, hay que tener en cuenta para valorar la situación algunos factores: “[...] principalmente de orden económico –pues toda demolición implica la destrucción de una riqueza inmobiliaria-, o de tolerancia de errores o excesos en el proceso constructivo, y que permiten eludir la demolición cuando la discordancia de unas obras o edificaciones con la ordenación urbanística [...] revista una trascendencia menor [...]”. Se trata, en definitiva, de evitar que la demolición se convierta en “[...] un remedio o sacrificio desproporcionado a la entidad de la vulneración que se intenta corregir”<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> STS de 18 de febrero de 1992 [RJ 1992\2904]

<sup>67</sup> ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. *Demolición de edificaciones... ob. cit.*, p. 35.

## **CONCLUSIONES**

La aplicación de las técnicas de la legalidad urbanística es algo que está a la orden del día. Observamos, incluso, en las calles, tanto su materialización como su necesidad de aplicación en muchos casos dentro de las ciudades y pueblos canarios. Sin duda, una de las soluciones más importantes al problema de las ilegalidades urbanísticas viene de la mano de las técnicas objeto de este estudio.

Las técnicas de protección de la legalidad forman parte de la disciplina urbanística junto con el régimen sancionador. Estas encuentran su fundamento, precisamente, en la sensibilización social que se ha ido adquiriendo en los últimos años y en la necesidad de una suficiente calidad de vida en relación con el uso racional de los recursos naturales. Estas técnicas no son solo útiles y adecuadas, sino estrictamente necesarias para el control de la legalidad urbanística.

Dichas técnicas se encuentran reguladas, en virtud de la competencia legislativa ostentada por nuestra Comunidad Autónoma, en el TRLOTTC, en donde se pueden diferenciar dos claros supuestos, que a su vez se subdividen en otros dos: las actuaciones sin concurrencia de los presupuestos legales que los legitiman, ya estén en curso de ejecución o hayan finalizado, y las actuaciones legitimadas por licencia o título legitimante ilegal. Nuestro trabajo se centra en el primer supuesto, principalmente, por ser aquel que se produce con mayor frecuencia y el que más afecta al régimen urbanístico, ya que la ilegalidad derivada de un acto administrativo como la licencia nos llevaría a trasladarnos en cierto sentido a la normativa común del Derecho Administrativo.

Es importante tener en cuenta la idea de que la aplicación de estas medidas no supone una sanción, no se nos está castigando, con estas técnicas, por la ilegalidad, para eso ya existe el régimen sancionador. En cualquier caso, ambos sistemas son compatibles: el hecho de que se apliquen las técnicas de protección de la legalidad no impide que se sancione y viceversa.

No obstante, es importante que a través de la aplicación de tales técnicas la gente adquiera consciencia social sobre lo que puede ocurrir y la gran cantidad de problemas

que se producen a la hora de organizar la ciudad. La inmediatez, matizada, con la que se lleva a cabo la suspensión o paralización de las obras es, siendo positivos, un punto a favor para ambas partes: el interesado queda advertido a tiempo de la ilegalidad que está cometiendo por lo que, en principio, no empleará más recursos hasta que se aclare la situación y la Administración ejerce sus funciones correctamente.

En todo caso, mucho peor será para el interesado que se descubra la ilegalidad que cometió una vez que la edificación ha finalizado. Por eso la Administración está limitada: el interesado no puede vivir continuamente con la incertidumbre de saber que en cualquier momento pudiera incoarse el procedimiento de verificación de la legalidad para concluir, cuando sea oportuno, con la demolición de la edificación. El plazo de cuatro años que rige en este sentido es, sin duda, otra baza a favor de los ciudadanos. El ejercicio de estas técnicas debe ser considerado como una acción pública y en consecuencia, tal y como defiende parte de la doctrina y el Tribunal Supremo, el plazo debe ser de caducidad con independencia de lo que establezcan las distintas leyes urbanísticas de las CCAA. Por eso el concepto de obra finalizada es tan importante ya que marca el inicio del cómputo de dicho plazo, considerándose como tal, con carácter general, 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.

La demolición es la cara más negativa de la materia. Esta claro que es la última opción y cuando se utiliza es porque ya no hay otro remedio, porque en cualquier caso, la ley es ley y está para aplicarla, pero aún así, existe una posibilidad. El principio de menor demolición es la última esperanza, el cual permite ajustar su aplicación a la entidad de la infracción, para evitar que la medida sea absolutamente desproporcionada, en su caso, con la escasa dimensión de la infracción

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*. 3ª Edición (2009). Ed. Comares.
- BAÑO LEÓN, José María. *Derecho Urbanístico Común*. 2009. Ed. Iustel.
- BARCELONA LLOP, Javier. Inspección urbanística. En MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. O. (DIR). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. 2007. Ed. Thomson / Aranzadi.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*. 2006. Ed. Thomson / Aranzadi.
- DE PABLO CONTRERAS, Pedro; MARTINEZ DE AGUIRRE ALDAZ, Carlos; PÉREZ ÁLVAREZ, Miguel Ángel; PARRA LUCÁN, María Ángeles. *Curso de Derecho Civil (I): Derecho Privado. Derecho de la Persona*. 4ª edición (2013). Ed. COLEX.
- DERECHO EN RED. *La Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional y sus efectos*. Derecho-Administrativo.com [en línea]. 23 de marzo de 2013. [fecha de consulta: 2 de agosto de 2015]. Disponible en: < <http://www.derecho-administrativo.com/2013/03/la-sentencia-611997-del-tribunal.html>>.
- DÍAZ PÉREZ, José María. *La disciplina urbanística en la Legislación Estatal (I)*. QueAprendemosHoy.com [en línea]. 7 de mayo de 2013. [fecha de consulta: 29 Julio 2014]. Disponible en: <<http://queaprendemoshoy.com/la-disciplina-urbanistica-en-la-legislacion-estatal-i/>>
- GARCÍA RUBIO, Fernando. *Problemas actuales del Derecho Urbanístico*. 2008. Ed. Dykinson.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. Capítulo XII: Disciplina urbanística. En VILLAR ROJAS, Francisco J. (DIR). *Derecho Urbanístico de Canarias*. 2010. Ed. Aranzadi.
- LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. El principio non bis in ídem. 2004. Ed. Dykinson.
- MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. O. (DIR). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. 2007. Ed. Thomson / Aranzadi.
- MORENO GRAU, Joaquín. *Restablecimiento de la legalidad urbanística*. ElDerecho.com [en línea]. 13 de octubre de 2010. [fecha de consulta: 21 Julio 2014]. Disponible en: < [http://www.elderecho.com/administrativo/Restablecimiento-legalidad-urbanistica\\_11\\_187180002.html](http://www.elderecho.com/administrativo/Restablecimiento-legalidad-urbanistica_11_187180002.html)>
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *La Disciplina Urbanística*. 2006. Ed. Iustel.
- RAMÓN FERNANDEZ, Tomás. *Manual de Derecho Urbanístico*. 21ª edición (2008). Ed. La Ley.

- VILLAR ROJAS, Francisco J. Capítulo I: Marco conceptual. En VILLAR ROJAS, Francisco J. (DIR). *Derecho Urbanístico de Canarias*. 2010. Ed. Aranzadi.

*Sentencias:*

- STC núm. 61/1997, de 20 de marzo [RTC 1997\61].
- STC núm. 188/2005, de 7 de julio de 2005 [RTC 2005\188].
- STC núm. 154/2015, de 9 de julio [JUR 2015\196156].
- STS de 7 de noviembre de 1981 [RJ 1981\4762].
- STS de 28 marzo de 1985 [RJ 1985\1676].
- STS de 13 de julio de 1985 [RJ 1985\5099].
- STS 7 de noviembre de 1988 [RJ 1988\8785].
- STS de 5 de junio de 1991 [RJ 1991\5865].
- STS de 22 de enero de 1992 [RJ 1992\1415].
- STS de 18 de febrero de 1992 [RJ 1992\2904].
- STS de 21 de febrero de 1994 [RJ 1994\1454].
- STS de 28 de febrero de 1994 [RJ 1994\2397].
- STS de 6 de abril de 1994 [RJ 1994\2807].
- STS de 24 de noviembre de 1994 [RJ 1994\8647].
- STS de 14 de marzo de 1995 [RJ 1995\2087].
- STS de 20 de junio de 1995 [RJ 1995\5026].
- STS de 26 de septiembre de 1995 [RJ 1995, 6824].
- STS de 18 de julio de 1997 [RJ 1997\6037].
- STS de 4 de mayo de 1998 [RJ 1998\3609].
- STS de 27 de mayo de 1998 [RJ 1998\4267].
- STS de 26 de octubre de 1998 [RJ 1998, 8447].
- STS de 15 de diciembre de 1999 [RJ 1999\8761].
- STS de 19 de mayo de 2000 [RJ 2000, 4359].
- STS de 17 de febrero de 2000 [RJ 2000\1951].
- STS de 19 de mayo de 2000 [RJ 2000\4359].
- STS de 22 de febrero de 2002 [RJ 2002, 2043].
- STS de 2 de marzo de 2009 [RJ 2009\1566].
- STS de 4 de noviembre de 2011 [RJ 2012\1866].
- STSJ Asturias núm. 523/2000 de 20 de julio [RJCA 2000\1549].
- STSJ Islas Baleares núm. 797/2000 de 10 de noviembre [JUR 2001\48638].
- STSJ Canarias núm. 182/2008 de 30 de septiembre [JUR 2009\27553].
- STSJ Murcia núm. 935/2012 de 27 de diciembre [JUR 2013\42006].