

# Obras en edificación fuera de ordenación: caducidad del restablecimiento de la legalidad

[TS 10-11-22, EDJ 733606](#)

## Reseña

Se cuestiona si las obras realizadas sobre una edificación en situación de fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, suponen o no la pérdida de la caducidad ganada.

La entidad propietaria de una edificación declarada en situación de asimilada a fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad, ejecutó sobre aquella un **tipo de obras** que van más allá de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad. Contra dicha actuación, por la Administración municipal se abrió **expediente de protección de la legalidad urbanística**, entendiéndose que las obras realizadas suponen la pérdida de la caducidad ganada.

La **entidad propietaria** recurre el procedimiento de restablecimiento de la legalidad alegando que las obras realizadas **no suponen la pérdida de la caducidad** ganada. El **juzgado** desestima el recurso, y contra esta desestimación la propietaria acude a apelación.

El **TSJ** confirma la sentencia desestimatoria de la instancia **a favor de la pérdida** de la caducidad. Contra la sentencia, la propietaria acude a casación, planteando como cuestión casacional si la realización de obras que excedan de la conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificación en situación de fuera de ordenación supone o no la pérdida de la caducidad ganada.

El **TS** considera que si una vez ganada la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, el propietario decide realizar **obras distintas de las permitidas**, que van más allá de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad, dicha actuación debe refutarse como una infracción urbanística que dará lugar al inicio de un **nuevo procedimiento sancionador** y de restablecimiento de la legalidad conculcada, pero solo y exclusivamente respecto a las obras nuevas e indebidas realizadas tras la declaración de situación de asimilada a fuera de ordenación. De este hecho **no se puede deducir la pérdida de la caducidad** ganada respecto a la posibilidad del ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, motivo por el que procede la estimación del recurso.

## Sentencias relacionadas

**Caducidad del restablecimiento de la legalidad: mantenimiento de la situación creada**

[TS 29-6-01, EDJ 15555](#)

El **transcurso del plazo** de 4 años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está

disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata.

## Cuestiones a recordar

### 1) Protección de la legalidad urbanística

Cuando los actos de edificación o uso del suelo se efectúen sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, el alcalde o el gobernador civil (hoy subdelegado del Gobierno), de oficio o a instancia del delegado provincial del ministerio del ramo de fomento, dispondrá la **suspensión** inmediata de dichos actos. El acuerdo de suspensión se comunicará al ayuntamiento en el plazo de 3 días si aquel no hubiese sido adoptado por el alcalde.

Ante los actos de edificación en curso de ejecución sin licencia u orden de demolición, o infringiendo las condiciones de aquella, se reacciona con los **medios** siguientes ([LS/76 art.184](#); [RDU art.29 y 30](#)):

- la suspensión inmediata de las obras y, en su caso, la retirada de los materiales, o el precinto del acceso y de la maquinaria;
- la reconstrucción de lo indebidamente demolido, por ausencia de orden de demolición;
- la legalización de la obra, si fuera posible; y
- la demolición.

La **Legalización de las obras** se produce cuando decretada la suspensión se le concede al interesado un **plazo** de 2 meses para que proceda a la solicitud de la licencia, si fuera legalizable, por lo que transcurrido dicho plazo, la suerte de la paralización de las obras, puede obrar de la siguiente forma ([LS/76 art.184](#); [RDU art.29.4](#)):

- si transcurre el plazo, sin que el interesado haya realizado aquellos actos, cesa la suspensión y del mismo modo, cesa cuando proceda a ajustar las obras a las condiciones de la licencia o a la orden de ejecución; y
- si transcurre el plazo y el interesado dentro del mismo solicita la licencia, hay que estar al resultado del expediente de legalización, que es el que conduzca a la legalización de las obras o, en caso contrario, a su demolición.

El plazo genérico de 2 meses se cuenta desde la **notificación del acuerdo** de paralización de las obras.

### 2) Caducidad

La caducidad es una forma de **terminación anormal** del procedimiento, que tiene lugar por el transcurso de los plazos señalados en la Ley junto con la falta del impulso por la Administración actuante de los trámites correspondientes.

En los procedimientos iniciados de oficio, como es el procedimiento sancionador urbanístico, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, pero produce la caducidad y el **archivo de las actuaciones**, salvo que sea por causa imputable al interesado, ya que en este caso se produce la interrupción del cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución ([LPAC art.25](#)).

La caducidad del procedimiento sancionador se ajusta a las siguientes pautas:

**a) El término inicial** para el cómputo del plazo es la fecha de dictado del acuerdo de iniciación ([LPAC art.21.3.a](#)). No es ni la de su notificación ([TSJ Murcia 30-9-00, EDJ 58628](#); [TSJ Canarias 15-9-03, EDJ 188625](#); JCA Logroño núm. 11, 18-3-09), ni tampoco la de las actuaciones previas o denuncia.

**b) El término final** para el cómputo del plazo es la fecha de la notificación de la resolución sancionadora ([LPAC art.25.1.c](#)).

**c) El intento de notificación** de la resolución sancionadora debidamente acreditado permite dar por cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento ([LPAC art.40.4](#)).