



Por Resolución del Sr. Consejero Director núm. 4496/2021, de 14 de julio, se aprobó la siguiente Instrucción de la Gerencia Municipal de Urbanismo de San Cristóbal de La Laguna, interpretativa sobre la naturaleza jurídica del plazo para ejecutar las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística firmes y los actos susceptibles de interrumpirlo, siendo esta la siguiente:

**"Visto expediente núm. 3051/2018, relativo a informes de Coordinación, en relación con la naturaleza jurídica del plazo para ejecutar las ordenes de restablecimiento de la legalidad urbanística firmes, y resultando que**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Gerencia, el Jefe de Servicio/Coordinador del Servicio de Coordinación General y RRHH tiene entre sus funciones la adopción de criterios únicos para la aplicación uniforme de la legislación urbanística.

**Segundo.-** De acuerdo con lo previsto en el artículo 361 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LSC): *"[l]a Administración podrá proceder a la ejecución de las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística adoptadas" "[e]n el plazo de diez años contados desde que la orden de restablecimiento goce de ejecutividad, en los casos de construcciones, edificaciones e instalaciones terminadas antes de la adopción de dicha orden"*.

De este modo, el legislador canario ha venido a resolver uno de los elementos más controvertidos de los últimos años, y cuya ausencia normativa fue solventada por los tribunales mediante la aplicación supletoria de los plazos previstos en el Código Civil para ejercer la acción en aras de garantizar la seguridad jurídica.

Sin perjuicio de lo anterior, la escueta redacción contemplada en el referido artículo 361 LSC plantea dudas sobre algunas cuestiones indispensables para garantizar el adecuado cumplimiento de actos de restablecimiento dictados:

- 1.- Naturaleza del plazo fijado: caducidad vs prescripción.
- 2.- *Dies a quo* del plazo fijado.
- 3.- Excepciones legales al plazo previsto.
- 4.- Actos susceptibles de interrumpir, en su caso, el cómputo del plazo.

Atendidas las cuestiones planteadas, se formularán una serie de recomendaciones para evitar el incumplimiento de los plazos que impidan llevar a cabo el restablecimiento ordenado como consecuencia de las dificultades prácticas, técnicas y jurídicas que supone ejecutar subsidiariamente lo ordenado en tan perentorio plazo.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.- Naturaleza del plazo fijado: caducidad vs prescripción.**

Para el análisis de la naturaleza de los plazos previstos en el artículo 361 de la LSC sobre restablecimiento de la legalidad urbanística, deben diferenciarse:

- (i) los plazos previstos para iniciar el procedimiento de restablecimiento;
- (ii) los plazos previstos para adoptar, en su caso, el acuerdo de restablecimiento iniciado;

(iii) y, en lo aquí nos interesa, el plazo para ejecutar la orden de restablecimiento ya dictada.

Con respecto al primero, el plazo previsto para iniciar el procedimiento de restablecimiento, es reiterada la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera que la naturaleza del plazo es de caducidad de la acción administrativa o de presupuesto temporal habilitante de la reacción municipal, por lo que en consecuencia se entiende que el plazo de cuatro años señalado en el art. 361. 1 de la LSC es de caducidad.

Lo mismo ocurre con el plazo para adoptar el acuerdo de restablecimiento una vez iniciado el procedimiento, tal y como lo dispone expresamente el artículo 356 de la LSC cuando dice que: *"[e]l transcurso del plazo de seis meses desde la incoación del procedimiento sin que se haya notificado la resolución que ponga fin al mismo determinará su caducidad y archivo, sin perjuicio de la eventual incoación de un nuevo procedimiento"*.

Sin embargo, no puede hablarse de caducidad con respecto al plazo de diez años previsto en la LSC para llevar a cabo el restablecimiento una vez se haya adoptado por la administración las medidas correspondientes y éstas sean plenamente ejecutivas. Estaremos en este caso, ante un plazo de prescripción como ha reconocido la jurisprudencia reiterada.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia del 17 de febrero de 2000 (rec. 5038/1994 ), que nos dice que: *"aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo, prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, el principio expuesto, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos ( artículo 9.3 de la Constitución ) fuerzan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción. En la medida en que el acto administrativo ordenó al constructor el derribo de un edificio, aquél contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal está sujeta al plazo de prescripción de quince años del artículo 1964 del Código Civil , que es el plazo de que la Administración disponía para acudir al mecanismo de ejecución subsidiaria y que fue largamente sobrepasado en el presente caso"*.

Y en igual sentido, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2002 (rec. 1017/1999), que nos dice que *"No es aplicable a una orden de demolición el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, ya que no nos encontramos ante una sanción administrativa sino ante un acto firme de restablecimiento de la legalidad vulnerada. La doctrina de las sentencias de 11 de abril de 1984 y 5 de junio de 1987, que correctamente invoca la recurrida, es la que debe determinar, en fin, que subsista la obligación de ejecución del acto, en aplicación del plazo de prescripción de acciones que establece el artículo 1964 del Código Civil"*.

Por su parte, coincide con la naturaleza de plazo de prescripción el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Contencioso-administrativo, en su Sentencia 5/2013, de 10 enero 2013, Rec. 259/2011. En ella se analiza la naturaleza del plazo para ejecutar el restablecimiento acordado:

*"(...) Respecto a la caducidad del título de ejecución, -que no de la acción de restauración de la legalidad -, en nuestra reciente sentencia de 28 de noviembre de 2012, hemos resuelto tal cuestión en la forma siguiente.*

*(...) Examinaremos a continuación si el título de ejecución administrativa constituido por un acto administrativo firme está sometido a plazo de vigencia, cual es, y si se trata de un plazo de prescripción o de caducidad.*

*Hemos de comenzar por anticipar que este plazo de ejecución -que no de la acción de restauración de la legalidad -, salvo en ordenamientos sectoriales, - p.e. el tributario-, no se encuentra expresamente regulado con carácter general ni en el ordenamiento estatal ni en el propio de Canarias.*

(...) En primer término, **hay que descartar la institución de la caducidad del procedimiento, pues esta no es predicable con carácter general en la actividad de ejecución.** El artículo 44 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) forma parte del Título IV (Capítulo I) "actividad de las administraciones Públicas". La ejecución está regulada en el Capítulo V del Título VI -"disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos", a continuación del Capítulo IV que se refiere a la "finalización del procedimiento". Se desprende de aquí y de la propia letra de los preceptos de que se trata (el propio artículo 44.2 se refiere al "ejercicio de potestades sancionadoras o, en general de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen") que la actividad de ejecución de los actos administrativos no integra en la Ley un procedimiento administrativo en sentido estricto en que tenga cabida tal institución.

(...) Por tanto, a los efectos que nos ocupan, podemos considerar que, en cuanto destinada a un único y mismo fin, la obligación de reposición declarada por sentencia es idéntica a la obligación de reposición declarada en un acto administrativo: una obligación que nace de la Ley.

(...) De todo lo que llevamos razonado concluimos que si el plazo debe ser el mismo haya o no sentencia este no puede ser otro que el de quince años de prescripción del artículo 1964 del Código Civil".

Al respecto también existen diversos pronunciamientos doctrinales que coinciden con el carácter de prescripción del plazo para ejecutar las órdenes de restablecimiento. En este sentido se pronuncia uno de los miembros del equipo redactor de la LSC, Hernández González, Francisco Lorenzo (2020), La demolición como medida administrativa de disciplina urbanística, Práctica Urbanística (nº 167):

*"Probablemente, el aspecto más problemático de la potestad de protección de la legalidad urbanística sea el plazo que tiene la Administración para ejercer la acción de restauración (ordenar la demolición) y para ejecutar la orden de restauración (reponiendo la realidad física al estado originario) .*

*Y es que, como señala la STSJ de Madrid de 11 septiembre de 2008 (no he encontrado esta sentencia) en el restablecimiento de la legalidad urbanística hay que distinguir tres plazos: «el primer plazo que limita o impide el ejercicio de la potestad urbanística por la Administración, y es un plazo de caducidad de la acción administrativa»;» una vez que es posible el inicio del expediente para el restablecimiento de la restauración urbanística perturbada, el transcurso del tiempo, vuelve a tener una importancia decisiva», operando un segundo plazo, que es «el plazo de caducidad del procedimiento»; por último, «una vez dictada la orden de demolición el transcurso del tiempo vuelve a tener su influencia sobre los procedimientos para el restablecimiento de la legalidad urbanística», operando un nuevo plazo para su ejecución, que es un «plazo de prescripción, y no de caducidad».*

*Comentada ya la caducidad del procedimiento, queda por analizar los plazos para acordar y ejecutar la demolición de las obras ilegales".*

*Canarias se sitúa en una posición intermedia, fijando un plazo de 10 años (art. 361.2 de la Ley de 2017). En ausencia de plazo, habrá que entender que el plazo de ejecución de la orden de demolición es de 5 años desde que se dicta la orden de ejecución, tal como lo interpreta la STSJ de Madrid de 11 septiembre de 2008".*

O también el Subdirector de la Agencia de Protección Gallega, Domínguez Blanco, José María, (2018), La ejecución de las órdenes de restitución urbanísticas, Cuestiones actuales de derecho urbanístico, Aranzadi, que expone:

*"Pasado el plazo de cumplimiento voluntario sin que la persona obligada cumpliera con lo ordenado, se inicia la fase del procedimiento tendente a la ejecución forzosa del acto administrativo. (...)*

*Ahora ya no procede a hablar de caducidad del expediente administrativo sino de prescripción de la acción ejecutiva".*

El principal efecto que tiene su consideración como un plazo de prescripción es que el mismo es susceptible de interrupción, por la que se evita la consumación de la prescripción y el tiempo tiene que

volver a comenzar a contarse de nuevo desde el principio para dar lugar, en su caso, a una nueva prescripción. Por el contrario, los plazos de caducidad se suspenden, continuándose el plazo restante tras la suspensión, sin que se reinicie su cómputo.

Así lo afirma con rotundidad el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia 233/2003, de 6 de marzo de 2003, que dispone que la interrupción de los plazos de prescripción "*implica la amortización del tiempo pasado, que se tiene por no transcurrido. A partir de la interrupción hay que comenzar a computar el nuevo plazo para que cumpla el tiempo de la prescripción*".

Por tanto, el plazo de diez años para proceder a la ejecución de las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística adoptadas previsto en el artículo 361 de la LSC es un plazo de prescripción susceptible de interrupción.

### **Segundo.- Días a quo del plazo fijado.**

Dispone el 361.2 de la LSC que el plazo de diez años será contado "*(...) desde que la orden de restablecimiento goce de ejecutividad, en los casos de construcciones, edificaciones e instalaciones terminadas antes de la adopción de dicha orden*".

Por su parte, el artículo 359 de la LSC establece que "*[l]as órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística solo serán ejecutivas cuando el acto que las imponga no sea susceptible de ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma, no obstante, las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado conforme a la presente ley*".

Por tanto, en virtud de los artículos reseñados, el dies a quo para computar el plazo de prescripción para ejecutar la orden de restablecimiento dictada será la fecha en la que la Resolución que la apruebe sea firme en sede administrativa por no ser susceptible de recurso.

Sin perjuicio de lo anterior, los efectos sobre la ejecutividad del acto pueden suspenderse si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa y esto se produce en el plazo legalmente previsto, siempre y cuando el órgano judicial acuerde formalmente la suspensión cautelar solicitada.

La suspensión de la prescripción paraliza ésta, no corre el tiempo para la misma, pero no inutiliza el ya transcurrido; así, cuando desaparece la causa de suspensión, sigue -no comienza de nuevo, como en la interrupción- el cómputo del tiempo para la prescripción.

Por su parte, la interposición de un recursos contenciosos administrativos en los que no se haya pedido la suspensión de la ejecución del acto impugnado, o habiéndola solicitado fuese denegada, no interrumpe el plazo prescriptivo de ejecución, toda vez que el acto administrativo es plenamente ejecutivo, conforme a lo previsto en la legislación.

### **Tercero.- Excepciones legales al plazo previsto.**

El plazo de prescripción de diez años previsto en el artículo 361.2 de la LSC para ejecutar las órdenes de restablecimiento dictadas se contrapone a los supuestos en los el propio artículo exige de su aplicación: las edificaciones, construcciones e instalaciones no se encuentren terminadas al tiempo de dictar la orden de restablecimiento, o cuando se trate de usos no consolidados, cuyas medidas podrán adoptarse en cualquier momento.

Entiende así el legislador que tratándose de una actuación inconclusa o continuada no tienen la capacidad para iniciar el cómputo de los plazos de prescripción para ejercer las medidas necesarias para su restablecimiento.

Lo anterior está necesariamente coherente con la ausencia de plazo para incoar el procedimiento de restablecimiento conforme al 361.1 de la LSC hasta que no se produzca la completa

terminación de las edificaciones, entendidas estas como el "momento en que estén dispuestas para servir al fin o uso previstos sin necesidad de ninguna actuación material posterior, salvo obras de ornato y embellecimiento".

En el mismo sentido debe interpretarse las órdenes de restablecimiento dictadas sobre actuaciones afectadas por alguno de los supuestos previstos en el 361.5 de la LSC, sobre las que no regirán las limitaciones temporales de los apartados anteriores. Esto es:

*"a) Las de parcelación ilegal en suelo rústico protegido o comprendido en un espacio natural protegido.*

*b) Las de construcción o edificación cuando hayan sido ejecutadas o realizadas:*

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

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

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

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

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

*c) Las construcciones, edificaciones o instalaciones autorizadas para albergar los usos complementarios previstos en el artículo 61 de la presente ley, una vez cesada la actividad principal.*

*d) Las obras y usos provisionales habilitados al amparo del artículo 32 de la presente ley, una vez revocado el título habilitante".*

Ofrece alguna duda interpretativa la imprescriptibilidad de la orden de restablecimiento dictada en virtud de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, tal y como se expresó en la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000 (rec. 5038/1994 ), que nos dice que: "(...) el principio expuesto, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos ( artículo 9.3 de la Constitución ) fuerzan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción. En la medida en que el acto administrativo ordenó al constructor el derribo de un edificio, aquél contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal (...)".

Una interpretación acorde a lo anterior supondría someter la ejecutividad de la orden de restablecimiento a los plazos de prescripción previstos –esto es, 10 años-, sin perjuicio de la posibilidad de incoar un nuevo procedimiento de restablecimiento que dé lugar a una nueva orden de restablecimiento con un nuevo plazo de prescripción si se mantiene el supuesto de hecho.

Sin embargo, el legislador ha excluido esta posibilidad expresamente en el apartado segundo del artículo 361 a los supuestos en los que las edificaciones, construcciones e instalaciones no se encuentren terminadas al tiempo de dictar la orden de restablecimiento, o cuando se trate de usos no consolidados.

En el mismo sentido deberá entenderse los supuestos previstos en el apartado quinto, en tanto dispone que "[l]as limitaciones temporales establecidas en los apartados anteriores (en los que se encuentra el referido plazo de diez años) no regirán para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las siguientes actuaciones". Se hace de este modo una remisión a los plazos para ejecutar la orden de restablecimiento dictada según el apartado segundo, por lo que no resulta de aplicación tampoco en estos supuestos, el plazo de prescripción de diez años siempre y cuando durante ese periodo mantengan las condiciones que fundamentan la exención del plazo.

Por su parte, la Disposición transitoria decimosexta de la LSC dispone "[l]as órdenes de restablecimiento de la legalidad pendientes de ejecución sobre edificaciones terminadas quedan sujetas al plazo de diez años para ejecutarlas establecido por esta ley a computar desde que tuvieran fuerza ejecutiva. Esta norma será de aplicación una vez transcurran seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley".

Finalmente, el plazo de diez años tampoco resultará de aplicación *"[e]n los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, particularmente en los que se precise la demolición de las edificaciones ilegalizables"*, en cuyo caso, conforme a la Disposición transitoria vigesimocuarta de la LSC *"el plazo de ejecución será de quince años"*.

Sin embargo, del Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias establece que el plazo de la referida disposición vigesimocuarta de la LSC *"debe entenderse sin perjuicio de la aplicación de la norma que resulte más favorable para las personas obligadas al restablecimiento"*.

Así, teniendo en cuenta la disposición transitoria decimosexta, y propia la Disposición transitoria cuarta del Decreto 182/2018, el plazo ampliado de quince años tendrá un margen de aplicación residual.

#### **Cuarto- Actos administrativos que interrumpen el cómputo del plazo.**

La normativa urbanística no prevé los supuestos de interrupción del plazo de prescripción de la ejecución de la orden de restablecimiento dictada, para lo cual habrá que acudir para suplir la carencia, otra vez, a los criterios que pudieran ser trasladables contenidos en las normas generales del procedimiento administrativo; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o el Código Civil.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común no regula expresamente la interrupción del plazo de prescripción, estableciendo únicamente en su artículo 95 que *"los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción"*.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público sí regula la interrupción de la prescripción, pero lo hace en el artículo 30 para las infracciones, disponiendo que *"[i]nterrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable". Y también para el caso de las sanciones, donde el mismo artículo dispone que: "[i]nterrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor"*.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, entre otras muchas, en su Sentencia de 12 de julio de 2012 (685099) *"La coercibilidad de la norma urbanística se disocia así en estos dos mecanismos de protección conectados entre sí y compatibles entre ellos pero perfectamente diferenciables y diferenciados, sin que su dualidad infrinja, como es obvio, el principio » non bis in ídem» y sin que sea necesario esperar a que concluya el primero para iniciar o tramitar el segundo"*.

Conforme a ello, no resultan aplicables de forma automática los preceptos que ordenan el procedimiento sancionador para los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística, ya que tienen naturaleza y finalidad distintas. Las medidas de restablecimiento no tienen carácter sancionador, sino restauración de la cosa a su estado anterior, por lo que cada uno deberá regirse por su respectiva normativa de aplicación.

Por su parte, según el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuando habla de la prescripción de las obligaciones dispone que: *"[c]on la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil sobre la prescripción de las obligaciones las obligaciones"*.

Esto es, el artículo 1.973 del Código Civil sobre el que se han sustentado los distintos pronunciamientos judiciales para imponer el plazo de prescripción para llevar a cabo la ejecución de las ordenes de restablecimiento, y establece que *"la prescripción de acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor"*.

Tal y como se expuso, antes de la previsión del plazo de diez años por la legislación urbanística canaria, la jurisprudencia aplicaba el plazo de prescripción del artículo 1964 del Código Civil (15 o 5 años tras la modificación producida por la Ley 42/2015, de 5 de octubre), por lo que parece razonable acudir, asimismo, a los supuestos de interrupción de ese plazo recogidos en el mencionado artículo 1.973.

Sin embargo, es obvio que no puede realizarse una traslación automática de los supuestos previstos al ámbito urbanístico canario, por lo que deberán ser objeto de adaptación sujeta, en su caso, a futuros pronunciamientos judiciales. Esta posibilidad la reconoce el propio Tribunal Supremo cuando, entre otras en la Sentencia 877/2005, 2 de Noviembre de 2005, dispone que "*siendo la prescripción una institución no fundada en principios de estricta justicia sino en los de abandono o dejadez en el ejercicio del propio derecho y en el de la seguridad jurídica, su aplicación por los Tribunales su no debe ser rigurosa sino cautelosa y restrictiva...esta construcción finalista de la prescripción, verdadera alma mater o "pieza angular" de la misma, tiene su razón de ser tanto en la idea de sanción a las conductas de abandono en el ejercicio del propio derecho o de las propias facultades, como en consideraciones de necesidad y utilidad social; consecuencia de todo ello, es que, cual tiene igualmente declarado esta Sala...cuando la cesación o abandono en el ejercicio de los derechos no aparece debidamente acreditado y sí por el contrario lo está el afán o deseo de su mantenimiento o conservación, la estimación de la prescripción extintiva se hace imposible a menos de subvertir sus esencias*".

Eso sí, tal y como ha reiterado la jurisprudencia, el plazo prescriptivo es improrrogable y no es posible una interpretación laxa y extensiva de los supuestos de interrupción (entre otras sentencias del Tribunal Supremo 675/2005, de 27 de septiembre de 2005).

En relación con ello, existen numerosos pronunciamientos del Tribunal Supremo del ámbito tributario -que contiene regulación específica sobre los supuestos que implican la interrupción de la prescripción-, en el que expone claramente que: "*no cualquier acto tendrá la eficacia interruptiva que en dicho precepto se indica sino solo los tendencialmente ordenados a iniciar o proseguir los respectivos procedimientos administrativos o que, sin responder meramente a la finalidad de interrumpir la prescripción contribuyan efectivamente a la liquidación, recaudación o imposición de sanción en el marco del impuesto controvertido*". Requiriendo, sobre todo, que sean formalmente conocidos por el interesado para que se interrumpa la prescripción (Sentencia de 6 noviembre 1993 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo [R] 1993, 8418)].

Por su parte, los actos de los interesados no pueden interrumpir la prescripción mediante acciones conducentes a la imposición del restablecimiento.

En el ámbito urbanístico, si el interesado no lleva a cabo las actuaciones de restablecimiento ordenadas en el plazo previsto, la Administración deberá proceder a la ejecución forzosa, mediante la imposición de multas coercitivas; la ejecución subsidiaria de la demolición, a costa del interesado; y por último, la ejecución forzosa. Así lo establece expresamente el artículo 368 de la LSC que dispone:

*"1. La orden de restablecimiento de la legalidad urbanística determinará las actuaciones a realizar y el plazo para su ejecución. El incumplimiento por parte del interesado de dichos plazos dará lugar a la adopción de las siguientes medidas:*

*a) A la imposición por la Administración de multas coercitivas, que se podrán imponer mensualmente en cuantía de 600 a 3.000 euros cada una de ellas, determinándose la cuantía con criterios de proporcionalidad teniendo en cuenta la entidad y trascendencia de la actuación urbanística de que se trate, con un máximo de diez. Estas multas coercitivas se impondrán con independencia de las que puedan imponerse con ocasión del correspondiente expediente sancionador.*

*b) A la ejecución subsidiaria por parte de la administración actuante y a costa del interesado. Transcurrido el plazo de cumplimiento voluntario derivado de la última multa coercitiva impuesta, la administración actuante estará obligada a ejecutar subsidiariamente las correspondientes órdenes, a cargo del interesado.*

*c) A la ejecución forzosa mediante cualquier otro medio previsto en el ordenamiento jurídico".*

Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que el el dies a quo para computar el plazo de prescripción para ejecutar la orden de restablecimiento - la fecha en la que la Resolución que la apruebe sea firme en sede administrativa-, interrumpiré el plazo la adopción de las medidas previstas en el transcrito artículo 368, volviendo a computarse, tras cada una de ellas, un nuevo plazo de prescripción en el mismo momento en el que la interrupción se produce.

Así lo manifiesta la Sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo de Pontevedra, en su Sentencia 159/2017, de 17 de octubre de 2017, que expone:

*"(...) teniendo en cuenta las fechas de las resoluciones en que se impuso esa obligación (resoluciones de 21 de febrero de 1990 y de 24 de marzo de 1999), y dado que el requerimiento para la ejecución se dirige a la actora en octubre de 2015, podría hablarse, en efecto, del transcurso de 15 años, pero dado que puede ser interrumpido ese plazo por requerimiento a los obligados, resulta del expediente con anterioridad al requerimiento efectuado a D<sup>a</sup> María, se había efectuado ya el mismo requerimiento a D<sup>a</sup> Susana (obligada anterior), a quien, de hecho, se le impusieron también multas coercitivas en fechas de 25 de agosto y 27 de octubre de 2003, 19 de enero t 23 de abril de 2004, 5 de diciembre de 2006, 28 de junio y 27 de diciembre de 2007 ( tal y como se recoge en la resolución en que se hace el requerimiento a la demandante), de forma que no puede hablarse de inactividad de la Administración en la ejecución de que se trata, no existiendo ningún lazo que llegue a los 15 años sin actividad ejecutiva dirigida contra quien en cada momento figuraba como responsable. Por tanto, sin perjuicio de que, en efecto, por el transcurso de los quince años podría darse por prescrita la acción ejecutiva de que se trata contra la demandante, sin embargo, consta que ha habido interrupciones del plazo prescriptivo, que afectan a la adquirente posterior".*

Por tanto, la notificación efectiva de las multas coercitivas por incumplimiento de la orden de restablecimiento; del requerimiento de pago para llevar a cabo la ejecución subsidiaria; el inicio de un procedimiento de ejecución forzosa; o la acreditación del ejercicio de otras acciones tendentes a exigir el cumplimiento del restablecimiento, interrumpirán el plazo de prescripción,- que volverá a ser, tras ese momento, de diez años.

No obstante lo anterior, a la vista novedoso del precepto analizado, unido a la ausencia de un pleno desarrollo normativo del régimen jurídico de la interrupción, los presentes criterios interpretativos se irán modulando en función de los eventuales pronunciamientos judiciales que se fueran sucediendo frente a la abundante casuística que pudiera concurrir, con el objetivo de garantizar los principios de transparencia y seguridad jurídica.

#### **Quinto.- Competencia y publicidad**

Conforme a lo previsto en el art. 11.1 g) y h) de los estatutos de este Organismo Autónomo, corresponde al Consejero Director de esta Gerencia la competencia para adoptar las medidas para la protección de la legalidad y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, así como la de resolver los procedimientos sancionadores por infracciones urbanísticas, por lo que le corresponde emitir las instrucciones interpretativas necesarias para naturaleza jurídica del plazo para ejecutar las ordenes de restablecimiento firmes y los actos susceptibles de interrumpir el mismo.

Considerando lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por su parte, según lo dispuesto en los artículos 5 y 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, **RESUELVO:**

**Primero:** Aprobar la siguiente instrucción interpretativa:

## **INSTRUCCIÓN INTERPRETATIVA SOBRE NATURALEZA JURÍDICA DEL PLAZO PARA EJECUTAR LAS ORDENES DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA FIRMES Y LOS ACTOS SUSCEPTIBLES DE INTERRUMPIRLO**

**I.-** Conforme al artículo 361 de la LSC el plazo para proceder a la ejecución de las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística adoptadas es de diez años.

**II.-** El dies a quo para computar el plazo de prescripción para ejecutar la orden de restablecimiento dictada será la fecha en la que la Resolución que la apruebe sea firme en sede administrativa por no ser susceptible de recurso.

**III.-** La interposición de un recursos contenciosos administrativos en los que no se haya pedido la suspensión de la ejecución del acto impugnado, o habiéndola solicitado fuese denegada, no interrumpe el plazo prescriptivo de ejecución, toda vez que el acto administrativo es plenamente ejecutivo, conforme a lo previsto en la legislación general.

**IV.-** El plazo de prescripción de diez años previsto no será de aplicación para: (i) las edificaciones, construcciones e instalaciones no se encuentren terminadas al tiempo de dictar la orden de restablecimiento; (ii) cuando se trate de usos no consolidados; o (iii) cuando se trate de actuaciones afectadas por alguno de los supuestos previstos en el 361.5 de la LSC, cuyas medidas podrán adoptarse en cualquier momento.

**V.-** El plazo de prescripción es susceptible de ser interrumpido, lo que implica la amortización del tiempo pasado, que se tiene por no transcurrido. A partir de la interrupción hay que comenzar a computar el nuevo plazo para que cumpla el tiempo de la prescripción.

**VI.-** Para garantizar la eficacia interruptiva del plazo de prescripción para llevar a cabo el restablecimiento será necesario:

- Que exista una actuación administrativa, pero no cualquier actuación, sino una actuación de las descritas en el artículo 368 de la LSC para hacer frente al incumplimiento acreditado.
- Que dicha la actuación administrativa provenga del órgano de la administración legalmente competente.
- Que dicha actuación administrativa sea formal y correctamente notificada al responsable del restablecimiento o a su legal representante.
- Que la actuación haga avanzar y progresar el restablecimiento, y no sea una mera reiteración o repetición de lo ya comunicado o solicitado.
- Sobre todo en el supuesto del requerimiento del pago para llevar a cabo la ejecución subsidiaria, resulta recomendable protocolizar las actuaciones a realizar por la administración frente al incumplimiento antes de proceder a su ejecución forzosa.

**VII.-** Resultando el plazo de prescripción una institución fundada en el principio de seguridad jurídica se recomienda que se indique expresamente el carácter interruptivo del acto efectivamente notificado, sin que ello resulte indispensable para desplegar los efectos de interrupción del plazo de prescripción.

**Segundo:** Publicar en la sede electrónica y en la web de la Gerencia.

Contra este acto que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso potestativo de reposición ante el órgano que lo dictó en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, o recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación.”

En San Cristóbal de La Laguna, a 15 de julio del 2021.

El Consejero Director,  
PDF Res 444/2020, el JS-Coordinador,  
Fdo.: Pedro Lasso Navarro.