

MBT

<b>RESOLUCIÓN</b>	<b>REF: 2023007013</b>
-------------------	------------------------

**RESOLUCIÓN DE LA SRA. CONSEJERA-DIRECTORA DE LA GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE, ZAIDA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.**

Visto el expediente número 2023007013 sobre INSTRUCCIÓN SOBRE INTERPRETATIVA SOBRE OBRAS COMPLETAMENTE TERMINADAS Y LA PÉRDIDA DE LA PRESCRIPCIÓN GANADA, cúmpleme resolver lo siguiente:

**1. LA POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PARA INCOAR PROCEDIMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y PROBLEMÁTICA PRÁCTICA QUE PLANTEA.**

Desde hace décadas la legislación en materia urbanística ha establecido que para el cómputo del plazo de caducidad de la acción de restablecimiento, así como para la prescripción de las infracciones urbanísticas, se debe tomar como referencia de inicio del plazo la fecha de la completa terminación de las obras. Al respecto, la jurisprudencia del TS (con las leyes del suelo estatales) y la jurisprudencia del TSJ de Canarias, respecto de la aplicación de la Ley 9/1999 de 13 de mayo, Reguladora de Ordenación del Territorio de Canarias y el posterior Texto Rundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto – Legislativo 1/2000 de 8 de mayo, ha venido concretando el concepto indeterminado de “obra totalmente terminada”, con dos criterios claros y precisos: que fueran susceptibles de ser utilizadas para el uso previsto pero con todos los remates de obra finalizados en el mismo grado de exigencia que se requeriría para certificar el final de obras y obtener la licencia de primera ocupación.

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en su artículo 361 introdujo una matización en lo que se consideraba obra completamente terminada que ha venido suscitando algunas dudas al establecer que *“se entiende producida la completa terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o uso previstos sin necesidad de ninguna actuación material posterior, salvo obras de ornato y embellecimiento”*.

En la práctica administrativa urbanística nos seguimos encontrando con un alto número de edificaciones y construcciones que, si bien puede acreditarse que en su volumen exterior no ha sufrido variaciones desde hace más de cuatro años y que vienen siendo utilizadas por sus propietarios con el fin y para el uso para los que fue concebida, continúan manteniendo la totalidad de sus fachadas, o una parte de ellas, en bloque de hormigón visto y sin enfoscar ni pintar.

Esta situación ha llevado a discusiones internas de técnicos y juristas de las administraciones urbanísticas sobre cuál es la naturaleza del enfoscado, es decir, si el enfoscado de una edificación constituye una unidad de obra más necesaria para

<b>Firmado por:</b>	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A <a href="#">Ver firma</a>	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
<b>Registrado en:</b>	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a> .			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36 <a href="#">Ver sello</a>	- 1/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

culminar la construcción o edificación o si se trata de una mera actuación de ornato o embellecimiento.

No obstante, realizado un estudio de la jurisprudencia y de la normativa técnica de la edificación (en concreto del DB-HS del CTE), todo apunta a considerar que el enfoscado de la fachada constituye un requisito constructivo esencial para que la edificación pueda reunir las exigencias básicas en materia de salubridad del Código Técnico de la Edificación, toda vez que el enfoscado es un elemento de revestimiento, de protección y aislamiento exterior de las fachadas que se exige para cumplir con las condiciones de estanqueidad y aislamiento de la edificación, y que no atiende a una función de mero ornato o embellecimiento.

Por otro lado, nos situamos en el hecho (no controvertido) de que, en ningún caso la Administración podría otorgar licencia o conformar la declaración responsable de primera ocupación a una edificación legal que, si bien se pudo construir al amparo licencia de obras, no cuenta con enfoscado, sino que se mantiene en bloque de hormigón visto, aún habiéndose ocupado clandestinamente.

Como consecuencia de las posibles dudas interpretativas que se puedan desprender de lo señalado en el art.361 de la LSENC, se hace preciso unificar el criterio que debe seguir la actividad administrativa de esta Gerencia de Urbanismo, a través de la emisión de sus informes técnicos y jurídicos, mediante la emisión de la correspondiente instrucción interpretativa, que se debe apoyar, además de en las normas jurídicas vigentes, en la abundante y prolífica la jurisprudencia tanto del TSJ de Canarias como del TS, la cual se expone más abajo.

## 2. NORMATIVA DE APLICACIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 361 de la **Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias**, la Administración podrá incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística:

*a) En cualquier momento, mientras las obras o usos estén en curso de ejecución, salvo lo dispuesto en la letra d), respecto a los usos consolidados.*

***b) En el plazo de cuatro años desde su completa terminación, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a licencia u otro título habilitante equivalente.***

***c) En el plazo de cuatro años, desde su completa terminación, en los supuestos de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a comunicación previa.***

***d) En el plazo de cuatro años, desde que se produzca el primer signo exterior y verificable de los usos que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo siguiente.***

Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo, en un intento de aclarar cuándo se debe entender que una construcción, edificación o instalación está totalmente terminada, añade que ***“A los efectos de los dos apartados anteriores, se entiende producida la completa terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o uso previstos sin necesidad de ninguna actuación material posterior, salvo obras de ornato y embellecimiento”.***

Firmado por:	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
Registrado en:	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a>			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 2/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

Con idéntica literalidad se pronuncia el artículo 46.1 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, extendiéndose en sus siguientes apartados en el siguiente sentido:

**2. La disponibilidad para servir al fin o uso previstos ha de valorarse en atención a las características funcionales y técnicas objetivas aplicables al tipo de construcción, edificación o instalación de que se trate, y sin tener en cuenta el eventual consentimiento de la persona promotora o propietaria a una terminación o aprobación anticipada de las obras.**

3. La acreditación del estado de las obras y de su completa terminación podrá realizarse por cualquier medio de prueba admitido en Derecho y será valorada por la administración conforme a las reglas generales de valoración de la prueba.

4. La carga de la prueba de la completa terminación corresponde a quien alegue la limitación temporal para el ejercicio de las potestades de restablecimiento o sancionadora.

5. En los supuestos en que se trate de construcciones, instalaciones o edificaciones cuya fecha de completa terminación no sea o no haya sido verificable naturalmente desde vías o lugares de acceso y uso públicos, la prueba de la fecha de su completa terminación:

a) Deberá verificarse a través de documento público, reproducción fotográfica expedida por entidad del sector público acreditativa de la fecha de su realización, o de documento privado, si bien en este último caso no se tendrá por cierta una fecha de terminación anterior a la fecha fehaciente del documento respecto de terceros.

b) Exigirá la inspección o reconocimiento ocular de la administración actuante, salvo que por el órgano competente se estime innecesario por encontrarse fehacientemente acreditado. La persona interesada vendrá obligada a facilitar dicha inspección o reconocimiento por todos los medios a su alcance, presumiéndose, en caso de imposibilidad u obstaculización imputables al mismo, que la construcción, edificación o instalación no se encuentra completamente terminada.

6. La fecha de terminación de una edificación, construcción e instalación contenida en un certificado municipal sobre prescripción urbanística se tendrá por cierta a los efectos de cualquier expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística que se incoe sobre la misma actuación, salvo prueba en contrario.

Por otro lado, el artículo 58 de la LSENPC fija el contenido de las determinaciones de ordenación de directa aplicación y de carácter subsidiario **en el suelo rústico**, estableciendo en su apartado 1 g) que **“Las edificaciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, empleando las formas, materiales y colores que favorezcan una mejor integración en el entorno inmediato y en el paisaje”**.

Firmado por:	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
Registrado en:	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a>			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 3/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

Resulta pertinente, además, mencionar el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación, que incluye en su ámbito de aplicación los edificaiones cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) *Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.*

b) *Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.*

c) *Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.*

Respecto al **Código Técnico de la Edificación**, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en su Documento Básico de salubridad (DB-HS) tiene por objeto establecer las reglas y procedimientos que permiten cumplir las exigencias básicas de salubridad. Tanto el objetivo del requisito básico “Higiene, salud y protección del medio ambiente”, como las exigencias básicas se establecen en el artículo 13 de la Parte I del CTE, siendo, entre otros, los siguientes:

**Artículo 13. Exigencias básicas de salubridad (HS)**

1. *El objetivo del requisito básico “Higiene, salud y protección del medio ambiente”, tratado en adelante bajo el término salubridad, consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios, dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, padezcan molestias o enfermedades, así como el riesgo de que los edificios se deterioren y de que deterioren el medio ambiente en su entorno inmediato, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.*

2. *Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, mantendrán y utilizarán de tal forma que se cumplan las exigencias básicas que se establecen en los apartados siguientes.*

3. *El Documento Básico “DB HS Salubridad” especifica parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de salubridad.*

**13.1 Exigencia básica HS 1: Protección frente a la humedad**

*Se limitará el riesgo previsible de presencia inadecuada de agua o humedad en el interior de los edificios y en sus cerramientos como consecuencia del agua procedente de precipitaciones atmosféricas, de escorrentías, del terreno o de condensaciones, disponiendo medios que impidan su penetración o, en su caso permitan su evacuación sin producción de daños.*

Respecto estas consideraciones técnicas relativas al enfoscado, si bien aún no contamos con un pronunciamiento específico del TSJ de Canarias, sí existe

<b>Firmado por:</b>	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
<b>Registrado en:</b>	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a>			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 4/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

un primer pronunciamiento reciente en primera instancia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Santa Cruz de Tenerife en sentencia de 22 de mayo de 2023, en la que considera que el enfoscado de la fachada es “un requisito esencial para que la edificación pueda reunir las exigencias básicas de salubridad del Código Técnico de la Edificación y para que las viviendas puedan reunir las condiciones de habitabilidad mínimas”. Además, la sentencia añade que “El enfoscado de la fachada no supone una obra de mero ornato y embellecimiento de la edificación, al tratarse de un elemento de protección (aislamiento exterior) esencial para que la edificación pueda cumplir con las condiciones mínimas exigibles para su primera ocupación y puesta en funcionamiento, para cumplir las condiciones establecidas en el Decreto de Habitabilidad, respecto a la estanqueidad y aislamiento de la edificación”.

### 3. JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA

En materia jurisprudencial, y aunque se trate de jurisprudencia menor por no ser la emitida por el TS, debemos acudir principalmente a la del TSJ de Canarias, toda vez que de lo que se trata es de interpretar nuestra ley de ámbito autonómico, por lo que el TSJ de Canarias será el Tribunal que realice la última interpretación de su contenido.

Pues bien, ya al amparo de nuestra anterior ley canaria del suelo (el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto – Legislativo 1/2000 de 8 de mayo), **el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha venido manteniendo la siguiente doctrina, y que en recientes sentencias del año 2022 y 2023** no solo no se ha visto alterada (Sentencia de 1 de junio de 2023, nº 291/2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife Sentencia de 7 de febrero de 2022, nº 31/2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife), **sino que continúa remitiéndose a la misma**. Por tanto, **ya juzgando casos posteriores a la nueva Ley del Suelo, nuestro TSJ ha venido manteniendo la misma doctrina** para supuestos en los que la edificación estaba sin enfoscar, sin verse alterada por el matiz introducido en el articulado:

- *Nos hemos pronunciado en diversas ocasiones sobre el concepto indeterminado obra totalmente terminada. **El que la construcción se encuentre en disposición de ser dedicada al fin pretendido, puede ser un elemento a considerar para concluir sobre la terminación de las obras, pero por si solo no puede ser concluyente en ese sentido, porque sería tanto como acunar un fraude de ley, permitiendo que construcciones que manifiestamente aparecen inacabadas**, pretextando que cuentan con determinados suministros y que son habitadas por sus propietarios, están total y completamente terminadas. Sentencia de 31 Oct. 2006, rec. 107/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife y Sentencia de la misma sala de 5 de mayo de 2007, nº 24/2007.*
- *Se rechaza el argumento de la apelación, en cuanto **no podemos admitir en aras a un argumento consuetudinario, que bloques de construcción cara vista, sin enfoscado, ni otro tipo de impermeabilización definitiva, pueda considerarse como obra" totalmente terminada"**, ya que, si la construcción hubiese seguido los cauces legales, de ninguna manera podría haber obtenido el certificado de fin de obra ni licencia de ocupación en esas circunstancias.» Y en igual sentido se pronunció la sentencia de la Sala de este Tribunal Superior*

Firmado por:	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
Registrado en:	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a> .			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 5/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

de Justicia, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 24 de febrero de 2006 (ponente Sr. García Otero), **rechazando que la obra estuviese totalmente terminada a falta del enfoscado exterior, con independencia a la realidad social a la que se aludía por las partes. Sentencia del TSJ de Canarias de 31 de enero de 2006 (rollo de apelación 253/2005).**

- **Las obras están terminadas desde el momento en que se pueda obtener el certificado final de obras y no cuando la obra puede destinarse ya al uso proyectado. Si este criterio se sigue con las obras amparadas por licencia, no hay razón para no aplicarlo por analogía a las obras ilegales pues de otro modo el infractor sería de mejor condición que quien cumple la Ley. El principio de buena fe impide que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de esa ilegalidad ( artículo 131.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 ). Una cosa es la existencia de las obras e incluso su utilización pero ello no quiere decir que la obra está acabada. TSJ Canarias (Santa Cruz de Tenerife) Sala de lo Contencioso-Administrativo, secc 2ª, sentencia de 5 de noviembre de 2013, nº 209/2013.**
- **Las obras de edificación se consideran totalmente terminadas cuando se concluye su ejecución no solo en el exterior sino también interiormente, que es lo que se requiere a quien construye dentro de la legalidad para obtener la licencia de primera ocupación. Que el edificio se encuentra ocupado puede ser indicio de su terminación, pero sin más elementos probatorios no resulta concluyente ante la constatación de hechos que demuestran lo contrario, correspondiendo a la parte que ejecutó las obras clandestinas la carga probatoria de tal hecho, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1992: «. quién voluntariamente se coloca en una situación de clandestinidad en la ejecución de obras, creando la dificultad para indagar sobre el día inicial del cómputo prescriptivo, no puede aprovecharse de esa situación ilegal y obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por la ilegalidad», y en el mismo sentido, las de 27 de mayo de 1998 (Sala 3ª, Sección 5ª, recurso 5859/1992) y 24 de diciembre de 1996 (Sala 3ª, Sección 5ª, recurso 9514/1991).**

También hemos señalado que **no se interrumpe el plazo para la adopción de las medidas de restauración por parte de la Administración a las que se refieren el artículo 180.1 de la LOTCAN, por partes, fases o unidades de obra, debiendo referirse la «total finalización de las obras» a todo el proyecto constructivo acometido y que habría sido objeto de la licencia y de las demás autorizaciones administrativas requeridas, de haberse precedido legalmente.**

Este criterio es el que ha adoptado la Sala y Sección en interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 180.1 LOTCAN. También encontramos una interpretación pareja en la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de este Tribunal, de la Sala con sede en Las Palmas de Gran Canaria, en el recurso de apelación 93/2010, sentencia num. 193 de 23 de julio, en la que se relacionan obras en la vivienda y en sus exteriores **«que deben entenderse como una verdadera unidad en cuando van unidas a**

Firmado por:	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
Registrado en:	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a> .			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 6/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

**ese destino de vivienda de la edificación principal, y que, por ello, no pueden examinarse desconectada o separadamente». TSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, secc. 2ª sentencia de 22 de marzo de 2012.**

- **El propio demandante reconoce que la vivienda no estaba terminada totalmente porque estaba pendiente del enfoscado exterior, razón por la que no ha podido iniciarse el cómputo del plazo prescriptivo. TSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, secc. 2ª sentencia de 8 de junio de 2006, nº 167/2006.**
- **Que la única cuestión a debate es la terminación de la obra al objeto de ganar la caducidad del art 180.1 del Texto Refundido 1/2000, lo que fue desestimado en base a que consta al folio 74 del expediente administrativo, que no se ha terminado de enfoscar dos paredes a fecha 4 de mayo de 2010 luego, no terminada la obra, no se ha producido el día inicial del cómputo del plazo de caducidad de la potestad administrativa de demolición. TERCERO.- Que el recurrente insiste en el escrito de apelación en que no se han apreciado debidamente los informes y la prueba sobre terminación de la obra; pero el mejor informe, es el documento fotográfico de la Policía a fecha 4 de mayo 2010, cuya autenticidad no se pone en duda, donde se aprecia claramente la falta de terminación del enfoscado en una parte de la vivienda. TSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, secc. 2ª sentencia de 20 de mayo de 2013, nº 97/2013.**
- **CUARTO.- La Sala considera que la sentencia, redactada con precisión argumental explica cuáles son las razones por las que la se llega a la conclusión alcanzada. Y así se dice que "cabe señalar, por un lado, que la obra terminada es aquella que no tiene pendiente ninguna unidad de obra por ejecutar y, por otro, que en cualquier caso, si la obra se encontraban en curso de ejecución, presupuesto de la medida cautelar objeto de la resolución impugnada, o estaba ya finalizada, es un hecho que no se acredita, y si por el contrario que carece de la preceptiva autorización."**

*Respecto a la edificación, la sentencia glosa acertadamente la doctrina de la Sala y señala que "Partiendo de la doctrina anterior, de las fotografías de la denuncia en las que se aprecia su estado exterior no puede desprenderse la terminación del cuarto en cuestión sin necesidad de mayores conocimientos técnicos, siendo destacable el hecho de su descripción en la diligencia de constancia (folio 3) como un cuarto realizado con paredes de bloque y cubierta terminada con teja, y en las fotografías se ve claramente que **está en bloque sin pintar ni enfoscar**, lo que hace que sea procedente la suspensión inicial, ya que la administración en aplicación del citado artículo 179.1 TRLOTENC, tenía la obligación de adoptar la medida cautelar de suspensión no permitiendo la continuación de una actuación urbanística a priori ajena a la legalidad ( STSJ Canarias 29 enero 2001). Y con independencia de las fotografías aéreas, es lo cierto que las mismas permiten acreditar la existencia del referido cuarto pero no de su grado de acabado, a cuyo efecto dado el uso residencial que en el propio informe técnico se destaca, no es posible concluir que estaba efectivamente acabado de forma completa y total en un plazo superior a los cuatro años. " A ello además añade la sentencia que " la estimación de la*

Firmado por:	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
Registrado en:	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a>			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 7/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

alegación sólo afecta a la orden de suspensión, no al requerimiento de legalización, que también se incluye en la resolución que se impugna." **TSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, secc. 2ª sentencia de 19 de enero de 2015, nº 27/2015).**

- *Poco importa cuando se comenzó la construcción, o cuando se comenzó a utilizar la nave para el destino previsto, pues lo decisivo es que no estaba terminada en el sentido exigido por reiteradas sentencias de esta Sala que vienen advirtiendo que solo cabe hablar de completa terminación cuando también alcance al exterior y, en el caso, **los paramentos exteriores estaban sin enfoscar o pintar lo que significa que, cualquiera que fuese la fecha en la que la nave comenzó a ser utilizada, la obra no estaba terminada** y que, por tanto, aunque el proceso constructivo principal hubiese concluido en una u otra fecha, en el momento de la tardía diligencia de precinto (12 de agosto de 2004) la obra seguía sin terminar. **TSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, secc. 2ª sentencia de 3 de marzo de 2010, nº 269/2010.***

*En definitiva, es posible dar por acreditado que se produjo una reanudación o continuación de las obras en plena vigencia de la nueva ley y es posible concluir a la vista de las fotografías incorporadas a la denuncia (folios 3 y 4 del expediente) que se trata de obras no terminadas a fecha 15 de mayo de 2002, como recoge el informe técnico de dicha fecha donde se puede leer lo siguiente:*

*"Obras de construcción de vivienda unifamiliar aislada de dos plantas de 220 m2 de superficie total aproximada. La planta baja está exteriormente terminada, pintada y con la carpintería exterior instalada, mientras que la segunda se encuentra con la cubierta y paredes exteriores construidas, estas sin enfoscar ni pintar, y sin tener realizada la instalación de la carpintería exterior. La actuación no se encuentra terminada.*

*Obras de construcción de almacén de una planta de 19 m2 de superficie. Se encuentra adosado a una de las fachadas de la vivienda, habiendo sido fabricado con bloque hueco de hormigón ligero y cubierta de placas de fibrocemento. En el momento de la visita tenía las paredes exteriores sin enfoscar ni pintar y aún no le había sido instalada la carpintería exterior. La actuación no se encuentra terminada".*

*La falta de terminación de las obras y, por ello, el rechazo de la prescripción, no ofrece a esta Sala la mínima duda a cuyo fin es apreciable a la vista de las fotografías sin necesidad de especiales conocimientos técnicos. **TSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, secc. 2ª sentencia de 23 de febrero de 2010, nº 49/2010.***

#### **Apunte sobre la aplicación del principio de proporcionalidad.**

Sin embargo, y sin perjuicio de aplicar esta jurisprudencia, debemos también observar uno de principios que ha de regir la actuación administrativa como es el de **proporcionalidad**.

Firmado por:	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
Registrado en:	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a> .			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 8/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

Así, precisamente en torno a la posible demolición de obras ilegales, nos dice la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de enero de 2002 (RJ 2002\609), “**el principio de proporcionalidad expresa, en general, la necesidad de una adecuación o armonía entre el fin de interés público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo. Dicho principio es esencial en el Estado social de Derecho del artículo 1.1 de nuestra Carta Magna con un relieve constitucional que se manifiesta especialmente en el ámbito de las intervenciones públicas en la esfera de los particulares. En el Derecho administrativo, en que se concreta el Derecho constitucional, la proporcionalidad se manifiesta asimismo en distintos ámbitos, permitiendo una interpretación equilibrada del concepto de interés público. Consentida una intervención por razón del mismo, con la cobertura legal necesaria, será necesario preguntarse si la medida es necesaria, si cabe una intervención alternativa que lo pueda satisfacer igualmente y, en tal caso, si la misma resulta más favorable a la esfera de libertad del administrado. La regla de proporcionalidad será aplicable en caso de respuesta positiva a estas preguntas**”.

La jurisprudencia es sumamente cauta en esta materia, y nos presenta la demolición (que no la legalización) como una solución crítica, de destrucción, que habrá de interpretarse restrictivamente ante la **imposibilidad de otras soluciones alternativas que permitan el ajuste a la legalidad urbanística**. De tal manera que corresponde al Tribunal determinar la legalidad o no de las obras, pero las consecuencias de tales determinaciones críticas sólo deben adoptarse una vez ponderadas todas las soluciones posibles en ejecución de sentencia, y teniendo siempre presente el principio de proporcionalidad que ampara el art. 106,1 de la Constitución, y que impone una armonía entre los medios utilizados y la finalidad perseguida.

Por tanto, se hace preciso tener en cuenta este principio de proporcionalidad en aquellos casos en que la falta de enfoscado de la edificación y construcción se refiera a una reducida parte y no a la totalidad de ella, en función de elementos como su dimensión en relación con la totalidad de la edificación, su importancia funcional, etc. Valoración que quedará a criterio del técnico de administración general que elabore la propuesta de resolución con la conformidad del Jefe de Servicio y en cuyo caso deberá motivar y justificar. En estos casos, y para que se pueda realizar una correcta valoración en la propuesta de resolución, el informe técnico deberá describir con la máxima precisión posible el estado de la edificación, su destino, si la misma es legalizable o no, en qué proporción se encuentra sin enfoscar y a qué elementos de la edificación afecta.

Sin perjuicio de lo señalado, debemos tener en cuenta que la Ley del Suelo de Canarias, en todo caso habla del restablecimiento de la legalidad urbanística, que no tiene que implicar, necesariamente y en todos los casos, obras de demolición sino en la mera tramitación y obtención de la correspondiente licencia de legalización de obras, es por ello que deberá considerarse igualmente esta circunstancia, que el propio procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística confiere al interesado.

#### 4. COMPETENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INSTRUCCIÓN INTERPRETATIVA

Conforme a lo previsto en el art. 12.2 c) y g) de los estatutos de este Organismo Autónomo, corresponde al Consejero Director de esta Gerencia la competencia para otorgar las licencias y autorizaciones urbanísticas así como ordenar la ejecución, paralización o demolición de obras en los casos de infracción urbanística,

Firmado por:	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
Registrado en:	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a>			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 9/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

decretando, en su caso, al aplicación de la ejecución subsidiaria, por lo que le corresponde emitir las instrucciones interpretativas necesarias para su otorgamiento, previo informe jurídico y propuesta de instrucción.

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

1. Como regla general no podrá entenderse completamente terminada una edificación o construcción que adolezca de falta de enfoscado o revestimiento exterior y la totalidad o en parte de sus fachadas, por no constituir un acto de mero ornato o embellecimiento.
2. Excepcionalmente, y en atención a la escasa proporción de falta de enfoscado de una parte de las fachadas de la edificación en relación con la totalidad de esta, así como de otros elementos como su dimensión en relación con la totalidad de la edificación, su importancia y dependencia funcional del resto de la edificación, etc. podrá aplicarse el principio de proporcionalidad. La valoración sobre la procedencia de su aplicación quedará a criterio del técnico de administración general que elabore la propuesta de resolución con la conformidad del Jefe de Servicio, en cuyo caso lo deberá motivar y justificar, ponderando las soluciones alternativas que permitan el ajuste a la legalidad urbanística. En estos casos, el informe técnico deberá describir con la máxima precisión posible el estado de la edificación, su destino, si la misma es legalizable o no, en qué proporción se encuentra sin enfoscar y a qué elementos de la edificación afecta.

<b>Firmado por:</b>	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
<b>Registrado en:</b>	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a> .			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 10/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	

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

La Consejera Directora  
Zaida González Rodríguez

<b>Firmado por:</b>	ZAIDA CANDELARIA GONZALEZ RODRIGUEZ - CONSEJERO/A DIRECTOR/A	Fecha: 24-10-2023 15:05:04	
<b>Registrado en:</b>	RESOLUCIONES - Nº: 3215/2023	Fecha: 24-10-2023 15:05	
Nº expediente administrativo: 2023-007013 Código Seguro de Verificación (CSV): FB0D01BA730993617107F408E9F5851E Comprobación CSV: <a href="https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E">https://sede.urbanismosantacruz.es/publico/documento/FB0D01BA730993617107F408E9F5851E</a> .			
Fecha de sellado electrónico: 25-10-2023 08:38:36	- 11/11 -	Fecha de emisión de esta copia: 25-10-2023 08:38:36	