



## OBRAS REALIZADAS SIN LICENCIA O CONTRAVINIENDO A LA LICENCIA (I)

LEGALIZACIÓN, REPOSICIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA, CADUCIDAD DEL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO PERTURBADO, PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS, SITUACIÓN DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN

La actuación edificatoria contemplada por la legislación y la reglamentación urbanística se articula fundamentalmente mediante dos fases diferenciadas: la ejecución material de la edificación propiamente dicha hasta su completa terminación (para lo que se requiere de licencia de obras) y la verificación de la aptitud de la misma para ser destinada al uso previsto una vez terminadas dichas obras (licencia de ocupación o de utilización). Cuando las obras se realizan sin licencia, o contraviniendo la licencia en su caso obtenida, es decir cuando se perturba el orden jurídico preestablecido al respecto, procede la legalización o la demolición si corresponde de dichas obras (reposición de la realidad física alterada). La presente NTU se refiere expresamente a este supuesto (obras sin licencia o contraviniendo la licencia) correspondiente a la primera fase de la actuación edificatoria (ejecución material de las obras), de forma que el estudio de la segunda fase (relativa a la ocupación o utilización de la edificación terminada) será abordado por la NTU-006.

### EL RESTABLECIMIENTO DEL “ORDEN JURÍDICO PERTURBADO” (LEGALIZACIÓN)

#### RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO PERTURBADO

ART.45 RDU  
(art.182 LOUA)

El orden jurídico perturbado significa la ejecución de obras sin licencia o contraviniendo la licencia. Por lo tanto el restablecimiento de dicho orden jurídico consiste en la legalización, o en la demolición en su caso, de las obras realizadas ilegalmente.

Se requiere de LEGALIZACIÓN (cuando las obras son compatibles con la ordenación vigente) o de REPOSICIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA (demolición) cuando las obras son incompatibles con dicha ordenación.

#### PLAZO DE CADUCIDAD PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

ART.46 RDU  
(art. 185 LOUA)

Las medidas de protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado (legalización y/o reposición de la realidad física alterada) solo podrán adoptarse dentro de los 6 años siguientes a la completa terminación de las obras (plazo de caducidad). (1)

(1) Con independencia del citado plazo de caducidad (6 años) para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística, en los Arts. 85 RDU y 211 LOUA se establecen los siguientes plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas:

- Plazo de PRESCRIPCIÓN de las infracciones graves y muy graves: 4 AÑOS
- Plazo de PRESCRIPCIÓN de las infracciones leves: 1 AÑO
- Sin plazo de CADUCIDAD: parcelación urbanística en SNU; construcciones no autorizadas en SNU-PE y/o en zona de influencia del litoral (500 m.); actos sobre bienes o espacios catalogados, zonas verdes y equipamientos públicos; y actuaciones que afecten a la ordenación estructural.

Es decir, los expedientes sancionadores han de iniciarse antes de que se cumpla el plazo de prescripción de la infracción (normalmente 4 años) si bien para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico (legalización o reposición) se dispone de 6 años desde la completa terminación de las obras.

(La casuística existente al respecto y la clarificación de dicho doble plazo, de caducidad y de prescripción, serán objeto de análisis en una NTU monográfica).

#### LEGALIZACIÓN

ARTs. 47 y 48 RDU  
(art. 186 LOUA)

La LEGALIZACIÓN solo procede cuando las obras ilegales (sin licencia) son CONFORMES con la ordenación urbanística. No obstante por aplicación del PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD también es posible solicitar y acordar excepcionalmente la legalización de obras con disconformidades urbanísticas NO SUSTANCIALES (art. 48.4 RDU). (2)

Consecuentemente toda obra realizada NO COMPATIBLE, o manifiestamente INCOMPATIBLE, con la ordenación urbanística requiere de la REPOSICIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA a su estado originario. No cabe por tanto someter esas obras a expediente de legalización.

Para la LEGALIZACIÓN rigen las mismas reglas que para la LICENCIA (documentales, procedimentales, resolutorias...). Es decir la legalización equivale y sustituye a la licencia de obras (por ello el EXPEDIENTE DE LEGALIZACIÓN colegial se asimila formalmente a un “proyecto”). (3)

(2) Criterios para valorar la disconformidad no sustancial: exceso de superficie edificada; visibilidad desde vía pública; incidencia en el conjunto edificatorio; solidez de la obra ejecutada; afección barreras arquitectónicas...

(3) La legislación urbanística (LOUA y RDU) no especifica el contenido documental de los expedientes de legalización, limitándose a establecer que las reglas para la solicitud, tramitación y resolución son las mismas que para las licencias. De ello se deduce que el documento a elaborar es el equivalente al proyecto técnico al que se refiere el art.13.1 RDU para el trámite de la licencia.

La legalización otorgada reestablece por lo tanto el orden jurídico perturbado, en cuanto a su carácter sustitutorio de la licencia de obras, pero no presupone por sí misma la obtención de licencia de ocupación, o de utilización, la cual es objeto de otro trámite administrativo. De hecho la legalización no requiere que las obras se encuentren terminadas.

**ASIMILACIÓN A LA  
SITUACIÓN DE  
FUERA DE ORDENACIÓN  
ART. 53 RDUJ**

Las **construcciones ilegales** (sin licencia o contrarias a la licencia) **caducadas**, que **incumplen** urbanísticamente (es decir que se encuentran **terminadas** y **no son legalizables**) a las que, por lo tanto, **no es posible** requerir **REPOSICIÓN** (demolición), han de ser **reconocidas** en **situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación (SAFO)** requiriéndose para ello lo siguiente: (4)

- Identificación **registral** en su caso.
- Identificación **catastral** o localización **georreferenciada**.
- Acreditación de **antigüedad**.
- Acreditación de **aptitud** para el uso.

Mientras no se proceda a dicho **reconocimiento de SAFO** no se podrán autorizar en ellas las **obras de conservación y mantenimiento estrictamente necesarias** permitidas por la **D.A. Primera LOUA**. (5)

(4) Por su parte las **construcciones ilegales** (sin licencia) **caducadas**, que **cumplen** urbanísticamente (es decir las que se encuentran **terminadas** y son **legalizables**), a las que por lo tanto ya **no puede requerirse** sometimiento a un proceso de **LEGALIZACIÓN** (restablecimiento del orden jurídico perturbado) cabe suponer, por asimilación a los casos de SAFO (la reglamentación urbanística no contempla determinación alguna al respecto), que para cualquier **actuación** sobre dichas construcciones y para su **ocupación o utilización**, si sea necesario el **reconocimiento o acreditación** de encontrarse efectivamente en dicha **situación de conformidad urbanística** y acceder, en consecuencia, a la correspondiente legalización tácita **por prescripción**. Y naturalmente cuando las obras sin licencia, y conformes con la normativa urbanística, **no están terminadas** (y por lo tanto no prescritas ni caducadas) siempre es preceptiva su **legalización**.

(5) Se recuerda en cualquier caso la **diferencia** existente entre la **situación legal de fuera de ordenación** y la de **asimilado a fuera de ordenación (SAFO)**:

- **Situación legal de FUERA DE ORDENACIÓN**: Es el caso de las construcciones y usos existentes, **legítimos en su origen**, que resultan **disconformes** con una nueva **normativa urbanística sobrevenida**.
- **Situación de ASIMILADO A LA DE FUERA DE ORDENACIÓN**: Es el caso de las construcciones y usos existentes, **con infracciones urbanísticas en su origen**, y asimismo **disconformes la normativa urbanística en vigor**, sobre las que ya **no pueden adoptarse medidas** de protección y restauración de la legalidad **por haber transcurrido los plazos** de prescripción y caducidad.

**PARTICULARIDADES EN “SUELO NO URBANIZABLE” (DECRETO 2/2012)**

**LEGALIZACIÓN  
ART. 6 DECRETO 2/2012**

Las **edificaciones construidas en suelo no urbanizable** (con o sin licencia), **conformes** con la ordenación territorial y urbanística vigente, están sometidas al **régimen** establecido, para toda clase de suelos, por la **legislación urbanística**. No obstante, para las **edificaciones sin licencia** (o que contravengan a la licencia) **terminadas o no**, y **caducadas o no** a efectos del **restablecimiento del orden jurídico** infringido, se deberá solicitar **licencia** (es decir: **legalización**). (6)

(6) La **norma general** para cualquier clase de suelo es no obligar a la **LEGALIZACIÓN** de las obras ya **caducadas** que sean conformes con la normativa urbanística, sin embargo el **Decreto 2/2012** en **suelo no urbanizable**, para este mismo supuesto, sí contempla el deber de someter a **legalización** (licencia) dichas obras aunque se encuentren **caducadas**. Es decir para el **restablecimiento del orden jurídico perturbado en suelo no urbanizable** (en el caso de **obras legalizables**) no hay realmente **plazo de caducidad**.

En este sentido conviene aclarar que son **infracciones urbanísticas** (sujetas a **plazos** de prescripción y de caducidad en su caso), tanto los **incumplimientos de la normativa urbanística** como la propia **ejecución** de las obras **sin la licencia preceptiva** (art. 207 LOUA).

**EDIFICACIONES  
ANTERIORES A LA  
LEY DEL SUELO DE 1975**

**ARTs. 3.3, 6 y 7  
DECRETO 2/2012**

Las **edificaciones aisladas en suelo no urbanizable** construidas sin **licencia urbanística** y terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la **Ley del Suelo de 1975** (de 2 de Mayo), se **asimilarán** en su régimen a las edificaciones **con licencia urbanística siempre** que sigan manteniendo en la actualidad el **uso y las características tipológicas** que tenían a la entrada en vigor de la citada **Ley** y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística. En consecuencia dichas edificaciones se consideran plenamente **“legalizadas”** si son conformes con la normativa actual, o en **situación legal de fuera de ordenación** si no se ajustan a ella, pero **en ningún caso** les correspondería reconocimiento de **SAFO** ya que su régimen jurídico es equivalente a todos los efectos al de **edificaciones con licencia**. (7)

(7) El **Decreto 2/2012** ha reconocido como **caso singular** el de las construcciones anteriores a la **Ley de 1975** en **suelo no urbanizable** por considerar que el **procedimiento de obtención de licencia** en esa clase de suelo **cambió** significativamente **a partir de la entrada en vigor de dicha Ley** (instituyéndose a partir de entonces la **intervención previa** de la administración estatal o autonómica en dicho trámite que actualmente se mantiene).

Para las edificaciones anteriores a la citada **Ley**, que sean **conformes con la ordenación** territorial y urbanística vigente y **no cuenten con licencia**, deberá recabarse del Ayuntamiento **certificación administrativa** (en sustitución de **LEGALIZACIÓN**) sobre su **adecuación** a dicha ordenación y **acreditarse** el cumplimiento de los **requisitos** establecidos en el artículo 3.3 **Decreto 2/2012** (por remisión del **art. 6** del Decreto). Si la edificación **no fuese conforme** con la ordenación vigente la **certificación municipal** a recabar sería acreditativa de la **situación legal de fuera de ordenación** y del cumplimiento de los citados **requisitos** (art. 7 del Decreto).