



Junta de Andalucía

**Consejería de Fomento,
Articulación del Territorio y Vivienda**

Dirección General de Ordenación
del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana

**RESPUESTAS A CONSULTAS SOBRE LA LEY 7/2021, DE 1 DE
DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO
DE ANDALUCÍA Y SU REGLAMENTO GENERAL, APROBADO POR EL
DECRETO 550/2022, DE 29 DE NOVIEMBRE**

v03: _





RESPUESTAS A CONSULTAS SOBRE LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y SU REGLAMENTO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 550/2022, DE 29 DE NOVIEMBRE

v03:

En cumplimiento del artículo 13.1.a) de la *Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía*, se publican las consultas planteadas por los particulares u otros órganos en relación con la interpretación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre y que han sido respondidas desde la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana. Las respuestas recogidas en este documento tienen carácter orientativo y no vinculante.

SUMARIO

1. RÉGIMEN TRANSITORIO.....	4
1.1. RÉGIMEN TRANSITORIO: TRAMITACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO.....	4
1.2. RÉGIMEN TRANSITORIO: CLASIFICACIÓN DE SUELO.....	22
1.3. RÉGIMEN TRANSITORIO: INNOVACIÓN DE PLANES E INSTRUMENTOS VIGENTES.....	41
1.4. RÉGIMEN TRANSITORIO: EJECUCIÓN URBANÍSTICA.....	47
1.5. RÉGIMEN TRANSITORIO: ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN SUELO NO URBANIZABLE.....	50
1.6. RÉGIMEN TRANSITORIO: EDIFICACIONES ANTERIORES A LA LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO Y A LA LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO.....	51
2. TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES.....	62
3. RÉGIMEN DE SUELO.....	63
3.1. ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS EN SUELO RÚSTICO.....	63
4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	84
5. ORDENACIÓN URBANÍSTICA.....	88
6. EJECUCIÓN URBANÍSTICA.....	98



6.1. EJECUCIÓN SISTEMÁTICA.....	98
6.2. PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.....	101
6.3. SEGREGACIONES Y PARCELACIONES.....	103
7. EJECUCIÓN DE LA EDIFICACIÓN.....	110
8. DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.....	123
8.1. PLAZO PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.....	123
9. EDIFICACIONES IRREGULARES.....	139



1. RÉGIMEN TRANSITORIO

1.1. RÉGIMEN TRANSITORIO: TRAMITACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

Consulta de 2021, sobre cómo afectará la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) en la tramitación de su Plan General de Ordenación Urbanística, que se encuentra actualmente pendiente de aprobación provisional.

- Artículos relacionados: artículos 78, 79 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 9/10/2023.

En la disposición transitoria tercera “Planes e instrumento en tramitación” de la LISTA se expone:

“1. Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta Ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. A estos efectos, se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.

2. No obstante, dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta Ley siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido.”

Teniendo en cuenta que la tramitación de su PGOU se encuentra dentro de las condiciones de transitoriedad según dicha disposición transitoria tercera, se indica que tendrían las siguientes opciones:

1. Continuar la tramitación de conformidad con lo establecido en el artículo 32. “Tramitación de los instrumentos de planeamiento” de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) actualmente en vigor.

2. Acogerse al nuevo procedimiento establecido en los artículos 78 y 79 de la Sección 3ª “Procedimiento” de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.



Tras la aprobación del Avance del Plan General de Ordenación Urbanística conforme a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y que tiene la voluntad de continuar con la tramitación del mismo en el marco de la nueva legislación urbanística autonómica, acogiéndose a lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición transitoria tercera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), el Ayuntamiento consulta:

1º.- Si tras la desagregación del PGOU actual en los dos instrumentos de planeamiento regulados en la LISTA: el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) y el Plan de Ordenación Urbana (POU), puede mantenerse la validez del documento de Avance ya aprobado para los nuevos instrumentos de ordenación urbanística.

2º.- Que si en el expediente de la tramitación del nuevo PGOM en el marco de la LISTA, manteniendo el trámite de Avance ya realizado, se pueden conservar los “informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental” ya emitidos:

- la consulta a la Consejería competente en materia de Salud, sobre el contenido de la Valoración de Impacto en salud, y

- el Documento de Alcance, en el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria.

-
- Artículos relacionados: 77 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
 - Fecha de la respuesta: 17/02/2022.

Respecto a la primera consulta -entre los actos preparatorios para la elaboración de los instrumentos de planeamiento- el artículo 29 de la LOUA regula como contenido mínimo del Avance del PGOU: “los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para la redacción”, “debiendo propiciarse la adecuada coordinación administrativa y participación pública”, “teniendo su aprobación efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento”.

La LISTA -y nuevamente entre los actos preparatorios- regula los Avances de los instrumentos de ordenación urbanística, estableciendo en el artículo 77 su contenido: “la descripción y justificación del objeto, ámbito de actuación, principales afecciones territoriales, ambientales y sectoriales, los criterios y propuestas generales para la ordenación, así como las distintas alternativas técnica, ambiental y económicamente viables planteadas”.

Podemos afirmar por tanto que, en el caso que el documento de Avance ya aprobado cumpla el contenido expresado en el citado artículo 77 de la LISTA, el citado Avance del PGOU tendría validez como Avance, tanto del nuevo expediente del PGOM como, en su caso, del POU.

La segunda consulta no puede ser contestada por esta Dirección General y debe realizarse directamente a las Consejerías competentes en materia de Salud y de Evaluación Ambiental Estratégica, dado que le corresponde a ellas exclusivamente el análisis de la cuestión planteada de conformidad con su legislación sectorial y, en el caso que no se pudiera conservar los informe o trámites, el procedimiento que debe seguir el Ayuntamiento.



Se recibe con posterioridad nuevo oficio del Ayuntamiento en el que manifiesta su disconformidad parcial a que en la respuesta citada anteriormente, se condicionaba la validez del Avance ya aprobado conforme a la LOUA, a cumplimiento del “...contenido expresado en el artículo 77 de la LISTA...”, señalando que la nueva regulación del Avance introduce como novedad para las alternativas del Avance, que sean “económicamente viables”.

- Artículos relacionados: 77 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la nueva respuesta: 03/06/2022.

Analizada la cuestión, esta Dirección General comparte la objeción expresada por ese Ayuntamiento, en el sentido que no es posible condicionar el nuevo requerimiento incluido en el artículo 77 de la LISTA a un acto administrativo previo, sujeto a la regulación vigente en su momento, esto es, el artículo 29 de la citada LOUA.

Así, el apartado 2 de la Disposición transitoria tercera de la LISTA, cuando afirma que “dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta Ley” debe entenderse que se refiere a la tramitación posterior a la entrada en vigor de la Ley; y que cuando se cita “siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental” se refiere a los trámites ya realizados con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA.

Por tanto, se rectifica y elimina la frase “en el caso que el documento de Avance ya aprobado cumpla el contenido expresado en el citado artículo 77 de la LISTA” del último párrafo del apartado 1ª de la respuesta emitida por esta Dirección General con fecha 17 de febrero de 2022.



Consulta sobre la posibilidad de continuar como modificación un procedimiento de revisión de un PGOU iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA, que se aprobó parcialmente, quedando en suspenso parte de las determinaciones.

- Artículos relacionados: disposiciones transitorias segunda y tercera de la LISTA y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

La consulta plantea la posibilidad de aplicar de forma conjunta -según entiende la entidad que consulta- las disposiciones transitorias segunda y tercera de la LISTA, y reconvertir el procedimiento de levantamiento de suspensión del PGOU, aún pendiente, a un nuevo procedimiento de modificación de dicho PGOU con la finalidad de incorporar uno de los ámbitos de suelo urbanizable, que se encuentra suspendido, sin que ello tuviera la consideración de nueva actuación transformación urbanística en suelo no urbanizable. Y así evitar la aplicación del apartado 3 de la disposición transitoria segunda de la LISTA según el cual no se podrían tramitar modificaciones de los instrumentos de planeamiento vigentes a la entrada en vigor de la LISTA cuyo objeto sea delimitar actuaciones de transformaciones urbanísticas en suelo no urbanizable hasta que se proceda a la sustitución de estos instrumentos por los que la propia LISTA contempla.

En virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la LISTA se permite la tramitación de los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor, lo que llevado al caso planteado supone la posibilidad de levantar la suspensión de aprobación definitiva de un procedimiento de revisión del PGOU subsanando los defectos indicados en la resolución del órgano competente para resolver el procedimiento.

Sin embargo, no puede ser admitida la actuación a través de una modificación del PGOU vigente, dado que la misma no tendría encaje en el régimen transitorio de la LISTA y del Reglamento. En primer lugar no cumpliría con la condición prevista en la disposición transitoria tercera del Reglamento de tratarse de un procedimiento iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA, sin que a estos efectos puedan hacerse valer las aprobaciones acordadas en otros procedimientos, en este caso la aprobación inicial y provisional de la revisión del PGOU. En segundo lugar supondría la delimitación de una actuación de transformación urbanística sobre terrenos clasificados como suelo no urbanizable, lo que no está permitido por la disposición transitoria segunda de la Ley hasta que se produzca la sustitución de los instrumentos de planeamiento general por los instrumentos de ordenación urbanística que la ley prevé. En este mismo sentido se expresa la disposición transitoria tercera del Reglamento de desarrollo de la LISTA.



Consulta sobre si la Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, es de aplicación para los instrumentos de planeamiento que comenzaron su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley.

- Artículos relacionados: disposición transitoria tercera y disposición derogatoria única de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 07/04/2022.

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, en su apartado 2.f) de la disposición derogatoria única, establece la derogación expresa de la Norma 45.4.a del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Por otra parte, el apartado 1 de la disposición transitoria tercera de la LISTA establece que los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma.

La cuestión que se plantea es si la derogación de la Norma 45.4.a del POTA, tratándose de una norma sustantiva, resulta de aplicación a los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA y continúan su tramitación, de conformidad con la habilitación que le concede la disposición transitoria tercera de la misma. Esta norma 45.4.a ha quedado derogada a todos los efectos por la citada disposición derogatoria, por lo que no sería de aplicación a los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA. Es por ello que en los informes de incidencia territorial o sus ratificaciones que se emitan en el seno de estos procedimientos no procede incluir referencias a la misma.

Por otra parte, cabe indicar que el objeto de la Norma 45.4.a del POTA era establecer una limitación cuantitativa al crecimiento urbanístico de los municipios. No obstante, tal derogación no deja carente de regulación al crecimiento, dado que siguen en vigor el resto de criterios generales establecidos en el artículo 45 del Plan de Ordenación del Territorio para la consecución del modelo de ciudad compacta, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo. Asimismo la nueva regulación establecida en la LISTA al respecto, no difiere en cuanto al fondo con la citada derogación, dado que sigue velando porque el crecimiento se produzca con criterios de sostenibilidad y racionalidad, teniendo en cuenta la dinámica poblacional, la demanda y las necesidades del municipio, la capacidad de acogida del territorio, la existencia de recursos suficientes, el respeto al medio ambiente y el consumo abusivo de suelo.

En el caso de que en estos instrumentos de planeamiento se introduzcan modificaciones proponiendo nuevos crecimientos urbanísticos no contemplados previamente, habrá que advertir del impacto de estos cambios en el procedimiento, y en particular en el trámite ambiental, ya que si el cambio es sustancial y es necesario volver a iniciar dicho trámite ambiental conllevaría la imposibilidad de acogerse a la Disposición transitoria tercera a los efectos de poder continuar la tramitación por la LOUA.



Tras la caducidad del procedimiento de evaluación ambiental estratégica durante la tramitación de una innovación de un PGOU, se consulta sobre la necesidad de iniciar nuevo procedimiento de tramitación de la innovación con las determinaciones de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, en virtud de su artículo 76, a fin de identificar el alcance y ámbito de la innovación, su necesidad y oportunidad de proceder a su tramitación, si se considera modificación de la ordenación estructural o no, y sobre la posibilidad de continuar con el trámite iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA

- Artículos relacionados: 76 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 13/09/2022.

La duda planteada por el Ayuntamiento es si, una vez que se inicie el nuevo procedimiento de tramitación de la innovación del PGOU, con las determinaciones de la LISTA, se debe realizar o no el trámite de consultas públicas previas previsto en el artículo 76 o si, por el contrario, pudiera acogerse a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LISTA para los planes e instrumentos en tramitación.

En contestación a su solicitud se informa, en primer lugar, que la disposición transitoria tercera de la LISTA se aplica, exclusivamente, a aquellos procedimientos que se encuentran en tramitación, que no es el caso que nos ocupa dado que el procedimiento debe iniciarse de nuevo, al haber caducado la evaluación ambiental estratégica. Dicha caducidad implica la necesidad de iniciar de nuevo el mismo, según lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

En segundo lugar se informa que dado que se trata de una innovación de un instrumento de ordenación urbanística general, será preceptivo someter el mismo al trámite de consultas públicas previas, según lo dispuesto en el artículo 76 de la LISTA. Ello con independencia de que el órgano administrativo competente en materia de medio ambiente pueda, en virtud de lo establecido en el artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incorporar los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad del procedimiento.

A modo aclaratorio, se informa que la consulta pública previa es un trámite administrativo de los denominados actos preparatorios del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística. Dicho trámite no requiere una elevación del acuerdo a esta Consejería sino que se materializa con una exposición o consulta pública de dicho acuerdo que, teniendo lugar con carácter previo a la elaboración del instrumento de ordenación urbanística, contendrá los extremos definidos en el apartado primero del artículo 76 de la LISTA.

A la vista de lo anterior, cabe concluir que el nuevo procedimiento de tramitación de la innovación del PGOU, que se iniciaría con este trámite preparatorio de consulta pública, se registrará por lo dispuesto en la LISTA, dado que es la norma vigente en el momento del inicio del procedimiento, siendo esta norma de aplicación íntegra, inmediata y directa, desde su entrada en vigor, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la LISTA.



Consulta sobre la necesidad de adecuar a la LISTA el documento de innovación de un PGOU que se encuentra en tramitación y sobre si es necesario adecuarlo al plan de ordenación del territorio de ámbito subregional que le afecta, que se encuentra igualmente en tramitación.

- Artículos relacionados: 56 y disposición transitoria tercera de la LISTA y disposición transitoria quinta del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 06/07/2023.

1ª. En relación con la necesidad de adecuar el documento de la innovación a la LISTA:

Teniendo en cuenta lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LISTA y la disposición transitoria quinta del Reglamento, el Ayuntamiento, en desarrollo de sus competencias, puede decidir:

- Continuar la tramitación de la innovación del PGOU de dicho municipio ya iniciada conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma.
- O continuar la tramitación conforme a las disposiciones de la LISTA y su Reglamento General, siempre que puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental por no ver afectado su contenido, realizando los ajustes, correcciones y modificaciones que el documento y expediente de dicha innovación requieran para ajustarse a la LISTA y su Reglamento General.

2ª. En relación con la necesidad de adecuar el documento de la innovación al plan de ordenación del territorio en tramitación:

No existe obligación legal de adecuarse si aún no ha sido aprobado definitivamente. No obstante, en virtud del principio de colaboración interadministrativa, y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 56 de la LISTA, deberá valorar el Ayuntamiento la conveniencia de adecuar las determinaciones de la innovación del PGOU a las del plan de ordenación del territorio, teniendo en cuenta el estado de tramitación del mismo.



Consulta sobre el régimen transitorio aplicable a los expedientes iniciados tras la entrada en vigor de la LISTA y antes de la entrada en vigor del Reglamento General de la LISTA. En concreto, la consulta que se plantea es si a estos expedientes se les aplica el Reglamento del 78 o el Reglamento General de la LISTA.

- Artículos relacionados: disposición transitoria séptima de la LISTA y disposición transitoria quinta del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 21/02/2023.

Entrando en el análisis de la cuestión, lo primero a tener en cuenta es que la DT7ª de la LISTA establece que los Reglamentos del 1978 se aplicarán mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario de la LISTA. A la vista de este precepto, el Reglamento LISTA debe ser aplicable, de forma inmediata, desde su entrada en vigor, desplazando del ordenamiento jurídico a los Reglamentos del 1978, que se aplicarán supletoriamente.

No obstante, hay expedientes que se iniciaron conforme a la LISTA y al Reglamento del 78 para los que no resulta aplicable el Reglamento LISTA, dado que la normativa vigente en el momento en el que iniciaron su tramitación era la LISTA y el Reglamento del 78 (DT3 Ley 39/2015).

Sin perjuicio de lo anterior, dado que la DT5 del Reglamento permite aplicar éste a los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de la LISTA, lo procedente sería hacer interpretación analógica de este precepto extendiendo este mismo régimen a los expedientes iniciados tras la entrada en vigor de la LISTA y antes de la entrada en vigor del Reglamento LISTA.

Esta interpretación analógica se regula en el art 4.1 del Código Civil que establece que: Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.

Como conclusión, los expedientes iniciados tras la entrada en vigor de la LISTA y antes de la entrada en vigor del Reglamento LISTA podrán aplicar la normativa vigente en el momento en el que iniciaron su tramitación (LISTA y R78) o acogerse, por analogía, al régimen establecido en la DT5 del Reglamento LISTA.



Consulta sobre la posibilidad de continuación de la tramitación del procedimiento de aprobación de un PGOU, iniciado conforme a la LOUA, de acuerdo con las normas de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

Según se indica en la consulta, la solicitud de evaluación ambiental estratégica es de fecha 03/02/2017, y la aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento se dictó el 29/12/2020. El estado de tramitación en el que se encuentra el procedimiento es la emisión de todos los informes sectoriales, excepto el de aguas, así como el envío de los mismos al Ayuntamiento con fecha 21/12/2021. El órgano emisor de la consulta plantea concretamente estas cuestiones:

- ¿Puede un Ayuntamiento que está tramitando un PGOU conforme a la LOUA, continuar su tramitación conforme a la LISTA y su Reglamento General de conformidad con la habilitación que le otorga el apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la LISTA y quinta del Reglamento General, si han transcurrido ya 3 años desde la aprobación inicial del mismo?

- ¿Puede entenderse que el plazo de 3 años se computa desde el acuerdo por el que el municipio decide continuar conforme a la nueva legislación?

- ¿Puede el Ayuntamiento convalidar los actos preparatorios en base al apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la LISTA y adoptar un nuevo acuerdo de aprobación inicial computándose el plazo de 3 años desde éste último acuerdo?

-
- Artículos relacionados: 79 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
 - Fecha de la respuesta: 05/09/2023.

Primero.- La Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) establece lo siguiente:

“1. Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma.

A estos efectos, se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.

2. No obstante, dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta ley siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido.”

De acuerdo con esta disposición legal, podría considerarse la opción, si así lo estimase el Ayuntamiento, de continuar la tramitación del procedimiento de aprobación del PGOU de Montecorto de acuerdo con las determinaciones de la LISTA, acogiéndose al régimen transitorio establecido en la misma, ya que el inicio del procedimiento como tal es de fecha 03/02/2017, es decir, anterior a su entrada en vigor.

Segundo.- Por otra parte, el artículo 79.2 de la LISTA dispone:

“El plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres años a contar desde la aprobación inicial. El plazo se suspenderá cuando se soliciten los informes preceptivos conforme establece la legislación del



procedimiento administrativo común. Transcurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento.”

En este punto hay que tener en cuenta que la LOUA no dispone plazo máximo de resolución del procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento. No obstante, en el caso en el que se considerara continuar la tramitación del expediente en cuestión de acuerdo con las normas de la LISTA, podríamos entender que, dado que la fecha de aprobación inicial es 29/12/2020, el expediente estaría próximo a caducar.

Tercero.- En cuanto a las cuestiones concretas planteadas, pasamos a responderlas en su mismo orden:

1. Entendemos que, una vez transcurrido el plazo de tres años desde la aprobación inicial del PGOU, no se podría continuar con la tramitación del mismo conforme a las normas de la LISTA, ya que ello contradice la previsión establecida en la Disposición Transitoria Tercera en cuanto a la condición de continuar la tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento, ya que los plazos -en este caso, el plazo máximo para resolver so pena de caducidad- forman parte de las normas procedimentales.

2. El plazo de tres años no se computaría desde el acuerdo por el que el municipio decide continuar conforme a la nueva legislación. El artículo 79.2 de la LISTA es claro en este sentido: el plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres años a contar desde la aprobación inicial.

3. El Ayuntamiento podría, en caso de acogerse al régimen transitorio de la LISTA, convalidar los actos preparatorios -léase informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental-, debiendo no obstante, realizar un nuevo trámite de información pública y de alegaciones.

Podría, asimismo, y de hecho consideramos que sería la mejor opción, dictar un nuevo acuerdo de aprobación inicial.

Cuarto.- Consideramos que la cuestión se podría entonces solventar continuando el Ayuntamiento la tramitación del instrumento de ordenación urbanística que corresponda ajustado a la LISTA, conforme a las reglas procedimentales y régimen de competencia de la misma, acogiéndose para ello al régimen transitorio establecido en su Disposición Transitoria Tercera, dictando el Pleno un nuevo acto de aprobación inicial -con nueva fecha-, y conservando los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental emitidos antes de la entrada en vigor de la LISTA siempre que no se viera afectado su contenido. El procedimiento así tramitado tendría un plazo de caducidad de tres años contados desde la fecha del dictado de esta nueva aprobación inicial.

Todo ello sin perjuicio del debido cumplimiento de los plazos establecidos para la tramitación de la Evaluación Ambiental Estratégica.



Se plantea el caso de un Ayuntamiento que comenzó la tramitación de una innovación de planeamiento conforme a LOUA, que cuenta con Informe Ambiental Estratégico. Posteriormente el Ayuntamiento solicita el informe conforme al artículo 75 de la LISTA de un Estudio de Ordenación con el mismo objeto. Se realizan las siguientes consultas:

1º. Si la aplicación de la DT 3ª LISTA y DT 5ª del RGL LISTA, puede conllevar el cambio del instrumento de planeamiento, como puede ser el caso expuesto (innovación planeamiento general LOUA a instrumento de ordenación urbanística detallada LISTA -Estudio de Ordenación-), más allá de lo que admite la DT 5ª RGL LISTA en cuanto al PGOU y su cambio a PGOM y POU.

2º. Si la única documentación para la emisión del informe de la Delegación que debe presentarse por el Ayuntamiento es la establecida en el punto 3 del artículo 107 (aprobación inicial y documento diligenciado) y no se debe requerir que se acredite la adecuada tramitación urbanística conforme a LISTA solicitando la tramitación ambiental.

- Artículos relacionados: disposición transitoria tercera de la LISTA y artículo 107 y disposición transitoria quinta del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 15/09/2023.

1º. Sobre si la aplicación de la DT 3ª LISTA y DT 5ª del RGL LISTA, puede conllevar el cambio del instrumento de planeamiento, como puede ser el caso expuesto (innovación planeamiento general LOUA a instrumento de ordenación urbanística detallada LISTA -Estudio de Ordenación-), más allá de lo que admite la DT 5ª RGL LISTA en cuanto al PGOU y su cambio a PGOM y POU.

El apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía* (LISTA) establece que los procedimientos relativos a instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación a la entrada en vigor de la citada ley, podrán tramitarse conforme a las determinaciones de la LISTA siempre que puedan conservarse los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental.

La disposición transitoria quinta del Reglamento General de la LISTA añade que los planes generales de ordenación urbanística podrán desagregarse en plan general de ordenación municipal y plan de ordenación urbana.

El cambio de tramitación a la LISTA implica la adecuación del instrumento a todas las determinaciones de la misma, lo que implicará necesariamente, en muchos casos, el cambio de instrumento (por ejemplo, de un plan especial de reforma interior a un plan de reforma interior, de un plan general de ordenación urbanística a un plan básico de ordenación municipal...) y debe emplearse en cada caso el instrumento de ordenación urbanística que mejor se adapte al objeto de la ordenación que se pretende.

En el caso concreto objeto de la consulta, se realizó el trámite de evaluación ambiental estratégica simplificada de acuerdo con el borrador o avance de una modificación del plan general de ordenación urbanística y ahora se aprueba inicialmente un estudio de ordenación. Es el Ayuntamiento el que, en el ejercicio de sus competencias, debe decidir sobre la conservación del informe ambiental estratégico, si entiende que el objeto de la ordenación es el mismo que se describe en el borrador que fue sometido a evaluación ambiental estratégica, aunque el tipo de instrumento sea otro, previa consulta al órgano ambiental en caso de duda.



En conclusión, sí se puede cambiar el instrumento de planeamiento urbanística de la LOUA al instrumento de ordenación urbanística de la LISTA que mejor se adapte al objeto de la ordenación.

2º. Sobre si se debe requerir que se acredite la adecuada tramitación urbanística conforme a LISTA solicitando la tramitación ambiental, teniéndose en cuenta que la única documentación para la emisión del informe de la Delegación que debe presentarse por el Ayuntamiento es la establecida en el punto 3 del artículo 107 (aprobación inicial y documento diligenciado).

El artículo 107 del Reglamento establece que el informe que debe emitir la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo tras la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación corresponde a los municipios se limitará:

- Al control de la legalidad de la normativa territorial y urbanística.
- Al cumplimiento de las determinaciones de la planificación territorial.
- A la valoración de la incidencia sobre los intereses supralocales que pudieren verse afectados, conforme a lo previsto en el artículo 2 de la LISTA.

Este informe será solicitado por el Ayuntamiento durante el trámite de información pública, adjuntando a su solicitud un ejemplar del instrumento de ordenación urbanística, completo y diligenciado.

En aplicación de este artículo, no puede exigirse para la emisión del informe más documentación que un ejemplar del instrumento completo diligenciado. El informe, por tanto, no debe entrar a valorar cuestiones relativas a la tramitación municipal, a la evaluación ambiental estratégica, ni a ninguna otra cuestión sectorial, pues para ello sería necesario requerir el expediente completo, y no es el caso.



Consulta sobre la vigencia y modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en casos de segregaciones de municipios.

- Artículos relacionados: disposición transitoria primera y segunda de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 12/01/2024.

En aplicación de la disposición transitoria segunda de la LISTA, el instrumento de planeamiento que estuviere en vigor o fuera ejecutivo en el momento de entrada en vigor de la ley conservará su vigencia y ejecutividad, para ambos municipios, hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de LISTA, en los siguientes términos:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de esta ley.

2. Desde la entrada en vigor de la Ley, no será posible iniciar la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, de las Normas Subsidiarias Municipales o de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, debiendo procederse a su sustitución por los instrumentos que en esta ley se establecen.”

Por ello, consideramos que cada municipio podrá tramitar y aprobar la innovación mediante modificación del instrumento de planeamiento urbanístico vigente siempre que ésta afecte únicamente a su ámbito territorial. Ninguno de los dos municipios podrá modificar determinaciones de ordenación urbanística que afecten a ámbitos exteriores a su término municipal.

En aplicación del principio de autonomía local, y teniendo en cuenta que tras la segregación producida ambos municipios son independientes entre sí, la sustitución del instrumento de planeamiento por instrumentos de ordenación urbanística de la LISTA se llevará a cabo por cada municipio de forma independiente y sólo afectaría a su propio término municipal. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 137 de la Constitución Española al declarar que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses", y se reitera en el artículo 140 afirmando que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena (...)". Asimismo, el artículo 12.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que "el término municipal es el territorio en el que el ayuntamiento ejerce sus competencias."

En cuanto al otro municipio, considerando que el PGOU tiene el carácter de norma, continuaría aplicando en el ámbito de su propio territorio el instrumento de planeamiento originario en vigor, no teniendo el mismo aplicación en lo que afectase al municipio que sí ha procedido a su sustitución por el instrumento de la LISTA, sin necesidad, por lo tanto, de recogerse incidencia alguna.



Consulta sobre la posibilidad de modificar las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y Complementarias en Suelo No Urbanizable de la Provincia, y en su caso, qué órgano sería el competente para tal modificación, al objeto de introducir la regulación de usos no previstos en estas normas, concretamente la instalación de energías renovables.

- Artículos relacionados: 21, capítulo I del Título IV, disposición transitoria segunda y séptima de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 24/01/2024.

El TRLS76 contemplaba en su artículo 6 las Normas Complementarias y las Normas Subsidiarias como instrumentos de “planeamiento urbanístico del territorio”, diferenciados de los Planes Generales Municipales. En los artículos 70 y 71 se regulaban sucintamente estas Normas como instrumentos, de igual carácter al de un Plan General, con un ámbito que podía ser municipal o supramunicipal, y con capacidad de establecer determinaciones básicas de ordenación urbanísticas en aquellos ámbitos donde no existe un Plan General, o donde el Plan no contiene los aspectos previstos en la Ley.

Las Normas Subsidiarias del Planeamiento supramunicipal tienen la finalidad de establecer para la totalidad de una provincia o parte de ella una normativa urbanística de carácter general, siendo aplicables a los municipios que carecen de Plan General o de Normas Subsidiarias de carácter municipal (Art. 88.3a). Las determinaciones de las Normas Subsidiarias de Ámbito Provincial se concretan en el artículo 90 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978.

En coherencia con la finalidad de las Normas Subsidiarias, en el artículo 160 del citado reglamento se regula la vigencia de las mismas, estableciendo que, en todo caso, las Normas quedaran sin efecto cuando se apruebe el correspondiente Plan General de Ordenación Municipal afectado, o cuando se trate de Normas Subsidiarias de ámbito Provincial dictadas con la finalidad de suplir la ausencia de instrumentos de planificación en el municipio, cuando se aprueben las correspondientes Normas Subsidiarias de carácter municipal.

En coherencia con el reglamento de Planeamiento de 1978 y el TRLS76, las NNSS establecen en su artículo 2 que el ámbito de aplicación es la totalidad de la provincia de Córdoba aplicándose en cada caso de la siguiente forma, de acuerdo con el artículo 2 de las Normas Subsidiarias:

“A) En los municipios carentes de cualquier documento de ordenación serán de aplicación con carácter director.

B) En los municipios provistos de documento de Delimitación de Suelo Urbano, que no contengan Ordenanzas reguladoras de la Edificación, serán de aplicación con carácter subsidiario en la totalidad del término municipal.

C) En los municipios provistos de documento de Delimitación de Suelo Urbano, que contengan Ordenanzas reguladoras de la Edificación serán de aplicación con carácter subsidiario en el Suelo No Urbanizable.

D) En los municipios con Normas Subsidiarias Municipales o Plan General de Ordenación, serán de aplicación con carácter complementario en el Suelo No Urbanizable. En la documentación complementaria se fijan las directrices para la redacción de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.”

La derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía establecía en su disposición transitoria segunda, apartado 3, que “*las Normas Subsidiarias del Planeamiento de ámbito supramunicipal vigentes a la entrada en vigor de esta Ley prolongarán su vigencia conforme al régimen legal que les es aplicable hasta que*



todos los municipios incluidos en su ámbito territorial de aplicación tengan aprobado y en vigor su planeamiento general conforme a lo dispuesto en esta Ley”.

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía establece en su disposición transitoria séptima que seguirán siendo de aplicación de forma supletoria las Normas Subsidiarias Provinciales mientras no se produzca su desplazamiento por los instrumentos de ordenación urbanística.

Por lo tanto, las Normas Subsidiarias Provinciales aún vigentes se aplican, por ministerio de la Ley (la LISTA), bajo un régimen de subsidiariedad, no de aplicación directa; además tienen una aplicación limitada en el tiempo y su vigencia se agota en cada municipio con la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística general aprobados con posterioridad a las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial, en aplicación de la LISTA y de la legislación urbanística precedente.

Asimismo, la Disposición transitoria segunda de la LISTA establece:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de esta ley.

(...)

3. Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de esta ley, no pudiendo delimitar actuaciones de transformaciones urbanísticas en suelo no urbanizable hasta que se proceda a su sustitución conforme a lo previsto en el párrafo anterior.”

Es decir, la modificación que se hiciese debería ajustarse al régimen de competencias establecido en la LISTA para las modificaciones o aprobaciones de cada instrumento, o de su análogo -por equivalencia de objeto y de ámbito territorial- en caso de no estar previsto en la nueva regulación de la LISTA.

Al haber desaparecido la figura de las Normas Subsidiarias Provinciales de la relación de instrumentos de ordenación urbanística establecidos en la LISTA y no existiendo en la nueva regulación un instrumento que sea análogo o equivalente para poder aplicar un régimen de competencias similar por cuestiones de objeto y de territorio conforme al artículo 75 de la LISTA, tanto los ayuntamientos como la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo serían asimismo incompetentes para dictar actos de tramitación, aprobación o modificación de estas Normas; en el caso de la Administración autonómica, además, se estarían invadiendo competencias que el artículo 2 de la LISTA otorga a la Administración Local al atribuirle a los municipios competencias en materia de urbanismo; y en el caso de los Ayuntamientos excedería de su ámbito territorial al tratarse de Normas de ámbito provinciales.

Por lo tanto sería cuanto menos cuestionable la validez de los actos de tramitación, aprobación o modificación de las Normas Subsidiarias Provinciales efectuados por los ayuntamientos o por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, al no ostentar actualmente ninguna de estas Administraciones competencia alguna para ello.

No obstante, en respuesta a la problemática concreta planteada, la regulación sobre la implantación de infraestructuras de producción de energía a partir de fuentes renovables puede realizarse por cada municipio mediante la modificación de su instrumento de planeamiento general vigente o a través de un plan especial.

Conclusiones:



Debido a su objeto, que no es otro que establecer determinaciones de ordenación urbanística de carácter subsidiario o complementario, la innovación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial queda fuera del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los artículos 2 y 75 de la LISTA. Se estarían invadiendo, en este caso, competencias municipales.

Debido a su ámbito territorial, las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial no pueden ser innovadas por los municipios.

Por tanto, la modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial no se ajusta al régimen de competencias de la nueva Ley, que dispone su vigencia transitoria con carácter supletorio hasta su desplazamiento en cada municipio por los instrumentos de ordenación urbanística general aprobados con posterioridad, de forma análoga a como se regulaba en la legislación precedente.

Para el caso planteado, la regulación sobre la implantación de infraestructuras de producción de energía a partir de fuentes renovables puede realizarse por cada municipio mediante la modificación de su instrumento de planeamiento general vigente o a través de un plan especial.



Consulta relativa a la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanísticas a Planes de Ordenación del Territorio Subregionales, en concreto el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste

- Artículos relacionados: 23, 56, 70 y disposición transitoria segunda de la LISTA. Y 37, 93, disposición transitoria tercera y sexta del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/12/2023.

En relación al artículo 56.2 y el apartado 5 de la D.T. 2ª de la LISTA, en cuanto a la prevalencia de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales, cuando ya se ha cumplido el plazo de adaptación de los instrumentos de ordenación urbanísticas. ¿Resultaría de aplicación la DT 2ª de la LISTA y tendríamos por tanto 4 años desde la entrada en vigor de la LISTA para adaptar el planeamiento?

No. Lo que establece la disposición transitoria segunda en su apartado 5 es que los instrumentos de ordenación urbanística se adaptarán a los planes de ordenación del territorio vigentes en el plazo que éstos hubieran establecido.

La Disposición Transitoria Segunda de la LISTA utiliza la expresión “en todo caso”, de lo que se desprende que dicho plazo de *4 años desde la entrada en vigor de esta ley* debe entenderse como plazo máximo, por lo que no procede entender que el plazo de adaptación dispuesto en el plan de ordenación del territorio de ámbito subregional se reinicie con la aprobación de la LISTA. En los mismos términos se expresa el Reglamento en su Disposición Transitoria Sexta.

Como regla complementaria de lo anterior resulta de aplicación lo dispuesto en el inciso final de la citada disposición transitoria cuando establece que el transcurso de este plazo sin que la referida adaptación se haya producido determinará la prevalencia de las determinaciones territoriales sobre el planeamiento urbanístico afectado.

Se entiende que están delimitados como ámbitos de hábitat rural diseminado los identificados en el documento de Avance para la delimitación de los asentamientos en suelo no urbanizable aprobado al amparo del Decreto 2/2012, de 10 de enero?

La Disposición transitoria primera del Reglamento establece que los terrenos categorizados como suelo no urbanizable del hábitat rural diseminado se considerarán ámbitos de hábitat rural diseminado delimitados conforme al artículo 23 de la LISTA.

La mera identificación de los ámbitos de hábitat rural diseminado mediante los avances de planeamiento aprobados al amparo del artículo 4 del ya derogado Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía no implicaba su incorporación al planeamiento urbanístico general como suelo no urbanizable en la categoría de hábitat rural diseminado. Esta delimitación y categorización, así como su regulación, correspondía al Plan General de Ordenación Urbanística.

En este sentido el artículo 70.3 de la LISTA establece como uno de los objetos de los planes especiales el de regular el HRD. Pero ¿se entiende como delimitado o será un PGOM el que tendría que delimitarlo?



La LISTA y su Reglamento General establecen que la delimitación de los ámbitos de hábitat rural diseminado corresponde a los instrumentos de ordenación urbanística general, que establecerán las directrices para el establecimiento de la ordenación detallada mediante plan especial. En ausencia de instrumento de ordenación urbanística general o a falta de previsión en los mismos, los planes especiales podrán delimitar ámbitos de hábitat rural diseminados (véanse los artículos 23 y 70 de la LISTA y 37 y 93 del Reglamento).

En cuanto a áreas de oportunidad, ¿el que las haya delimitado el POT las asemejaría, en cierto modo, a un suelo urbanizable no sectorizado, pudiendo desarrollarse, previa delimitación de ATU en suelo rústico? ¿o sería de aplicación el apartado 3 de la Disposición Transitoria Segunda, que prohíbe nuevas delimitaciones de ATUs hasta que se haya aprobado el PGOM?

Teniendo en cuenta que la Áreas de Oportunidad deben tener garantizada una dedicación a usos de interés supralocal, sería de aplicación lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento, que en su apartado segundo establece :

“En suelo no urbanizable, las modificaciones de los instrumentos de planeamiento general que comporten una actuación de nueva urbanización no podrán aprobarse hasta que se proceda a su sustitución por los instrumentos previstos en la ley, conforme a lo dispuesto en su disposición transitoria segunda. Esta previsión no será de aplicación cuando resulte necesario incorporar a la ordenación urbanística las actuaciones de carácter supralocal previstas en los planes de ordenación del territorio, en las declaraciones de interés autonómico o en los instrumentos de planificación sectorial.”

Por lo tanto, esta actuación de carácter supralocal se podría llevar a cabo modificando el plan general vigente a través de una actuación de transformación urbanística en suelo rústico.



1.2. RÉGIMEN TRANSITORIO: CLASIFICACIÓN DE SUELO

Consulta sobre el régimen aplicable al suelo urbanizable sectorizado y al suelo urbano no consolidado de los PGOU vigentes a la entrada en vigor de la LISTA que no cuentan con la ordenación pormenorizada establecida y si se aplica en estos casos el régimen de caducidad que establece el artículo 25 de la LISTA para las propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística.

- Artículos relacionados: 25, disposición transitorias primera de la LISTA y disposiciones transitorias segunda y tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 20/07/2023.

Primero.- Sobre el régimen transitorio a aplicar al suelo urbanizable sectorizado y al suelo urbano no consolidado sin instrumento de desarrollo aprobado.

Al suelo urbano no consolidado se aplica el régimen de actuaciones de transformación urbanística delimitadas en suelo urbano o, en su caso, actuaciones urbanísticas, y al suelo urbanizable sectorizado se aplica el régimen de actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización delimitadas (disposición transitoria primera de la LISTA).

Los ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado podrán desarrollarse de acuerdo con las determinaciones que contenga el instrumento de planeamiento general, las del planeamiento territorial que fuera de aplicación, las previsiones y régimen de la LISTA y su Reglamento, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa (disposición transitoria segunda, apartado 1, del Reglamento).

En suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado, los instrumentos de ordenación detallada pueden modificar las determinaciones del instrumento de planeamiento general y, cuando las modificaciones impliquen cambio en la delimitación del sector en suelo urbanizable, se requerirá la aprobación previa de una propuesta de delimitación (disposición transitoria tercera del Reglamento).

Segundo.- Sobre la aplicabilidad del plazo de caducidad de dos años establecido en el artículo 25 de la LISTA en suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado previsto en el planeamiento general vigente.

Respecto a la aplicabilidad del régimen de caducidad previsto en el artículo 25.7 de la LISTA (según redacción modificada por Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre) por el transcurso del plazo de dos años para aprobar inicialmente el instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística, a contar desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación de la propuesta de delimitación de tal actuación, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo a la literalidad de dicho precepto, el transcurso del plazo para aprobar inicialmente el instrumento de ordenación detallada determina la caducidad de la propuesta de delimitación. Sin embargo, tal y como se ha reflejado anteriormente, los ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado previstos en el planeamiento general vigente no requieren de la tramitación de esa propuesta de delimitación, sino que tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanísticas delimitadas. Por ello, a los ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado previstos en el planeamiento general vigente no le es de aplicación la caducidad prevista en el artículo 25.7 de la LISTA, pues caducan las propuestas de delimitación, propuestas que no son necesarias en estos ámbitos.



Si, en aplicación de la disposición transitoria tercera del Reglamento, un plan parcial modifica la delimitación del sector, a la propuesta de delimitación previa sí se le aplicará el plazo de caducidad del artículo 25.7 de la LISTA.



Consulta sobre las posibilidades de desarrollo de suelos que alcanzaron la condición de solar en ejecución de un PGOU que posteriormente fue anulado por resolución judicial y que, según el planeamiento en vigor, tienen la consideración de suelos rústicos.

El planeamiento urbanístico en cuestión ha sido objeto de distintos pronunciamientos judiciales que han determinado la nulidad del planeamiento general y, con ello, la vuelta a la vigencia de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal anteriores. Esto ha provocado que la realidad física actual de los suelos en el municipio, en muchos casos, no concuerde con la clasificación que de estos suelos recogen las NNSS. Llegando incluso, en algunos casos, y según se expresa en la consulta, a encontrarse terrenos que pudieran haber alcanzado la condición de solar, si bien en las NNSS no aparecerían clasificados como suelos urbanos.

Se plantea en la consulta que los suelos urbanizados en su día en desarrollo de los planes anulados tienen la condición de suelo urbano, conforme al artículo 13 y a la disposición transitoria primera de la LISTA, sin embargo, se señala en la consulta que se trata de solares que carecen de las determinaciones urbanísticas que permitan legitimar una posible actividad edificatoria. Teniendo en cuenta estos antecedentes, consulta el Ayuntamiento si sería de aplicación en estos solares las “Normas de aplicación directa” establecidas en el artículo 6 de la Ley LISTA, y en particular su apartado 3, con el objeto de autorizar la materialización del aprovechamiento urbanístico mediante la edificación.

-
- Artículos relacionados: 6, 13, 134 y disposición transitoria segunda de la LISTA.
 - Fecha de la respuesta: 10/07/2023.

En primer lugar, no cabría en este caso la aplicación de las normas del artículo 6.3 de la LISTA, y 21.2 del Reglamento, que sólo serían de aplicación para terrenos que no cuenten con instrumento de ordenación urbanística. Y en el caso que nos ocupa están vigentes las Normas Subsidiarias. En este sentido, la disposición transitoria segunda de la LISTA sobre la vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes, establece que, *“sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta Ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de esta Ley”*.

En relación con la posibilidad de materializar el aprovechamiento mediante la edificación en estos terrenos, hay que indicar lo siguiente:

Si los terrenos objeto de la consulta reúnen las condiciones del artículo 13 de la LISTA, tendrán la consideración de suelo urbano, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la citada ley. Y si se trata de parcelas que reúnen las condiciones del apartado 3 del artículo 13 de la LISTA, éstas tendrán la consideración de solar. No obstante, como bien se expone en el escrito de consulta, se trata de solares que carecen de las determinaciones urbanísticas que permitan legitimar una posible actividad edificatoria. En efecto, el artículo 134 de la LISTA establece en su apartado 2.a) que el establecimiento de la ordenación detallada del suelo es uno de los presupuestos para la edificación de unidades aptas al efecto. Y en el mismo sentido, la disposición transitoria primera del Reglamento, dice en el apartado 1 acerca del suelo urbano: *“en esta clase de suelo, las actuaciones edificatorias en los terrenos que tengan la condición de solar se regirán por las determinaciones de la ordenación pormenorizada establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes. Cuando los terrenos no cuenten con dicha ordenación, para legitimar la actividad de ejecución, de acuerdo con el artículo 134.2 de la Ley, se requerirá de la aprobación del instrumento que establezca la*



ordenación detallada, conforme a lo previsto en la disposición transitoria segunda y tercera de este Reglamento”.

En conclusión, a la consulta del Ayuntamiento sobre si se pueden aplicar las normas de aplicación directa del artículo 6.3 de la LISTA para autorizar la materialización de la edificación, respondemos:

1º. Que no son aplicables las normas de aplicación directa del artículo 6.3 al caso que nos ocupa, al tratarse de terrenos que cuentan con instrumento de planeamiento general.

2º. Que no puede autorizarse el derecho a edificar en estos terrenos si no cuentan con ordenación detallada, que es uno de los presupuestos para la edificación establecidos en el artículo 134 de la LISTA, y en aplicación de la disposición transitoria primera del Reglamento.



En un municipio de la provincia, el instrumento de planeamiento general anterior a la LISTA tiene delimitado un sector a desarrollar mediante una sola unidad de ejecución. Al resultar ésta de tamaño desproporcionado se propone dividir el sector en distintas unidades de ejecución mas pequeñas. Se consulta:

- ¿Sería necesario que dicha división se haga mediante una Innovación o Modificación del instrumento de planeamiento general?

- O en virtud del artículo 25 de la LISTA, ¿se puede presentar una propuesta de delimitación de una actuación de transformación urbanística en el interior del sector, con las características y dimensiones según las necesidades de crecimiento que el municipio tenga en ese momento, cumpliendo las determinaciones contenidas en la ficha urbanística del sector y todo ello correctamente motivado conforme a la nueva legislación urbanística vigente?

-
- Artículos relacionados: disposición transitoria primera de la LISTA y artículos 78, 90 y disposición transitoria tercera del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

De acuerdo con la la Disposición Transitoria Primera de la LISTA, el suelo urbanizable sectorizado tendrá el régimen de un suelo rústico con actuación de transformación urbanística delimitada.

El instrumento de planeamiento general vigente establece la delimitación del sector (ámbito de ordenación) a ejecutar mediante una unidad de ejecución (ámbito de ejecución). Aquí cabrían dos posibilidades: reducir el sector mediante la aprobación de una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística o mantener la delimitación del sector estableciendo varias unidades de ejecución.

La Disposición Transitoria Tercera del Reglamento, titulada “Modificaciones de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento general vigentes”, dice en su apartado tercero:

“En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable sectorizado las modificaciones de las determinaciones establecidas por los instrumentos de planeamiento general podrán realizarse mediante el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada. En suelo urbanizable, cuando la modificación implique un cambio de la delimitación del sector, se requerirá antes de la tramitación de una propuesta de delimitación de la actuación.”

Por lo tanto, no sería necesario que la división del sector se hiciera mediante una Innovación del planeamiento vigente sino que se puede cambiar la delimitación del sector mediante una propuesta de delimitación de una actuación de transformación urbanística en el interior del sector. En este caso, la Administración debe tener en cuenta la viabilidad del desarrollo del resto del sector no incluido en la propuesta de delimitación. Para el futuro desarrollo del resto del sector, sería necesaria la aprobación de una nueva propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística.

Por otra parte, la delimitación de unidades de ejecución es una determinación de ordenación detallada propia del plan parcial de ordenación, de acuerdo con los artículos 78 y 90 del Reglamento. Por tanto, si el sector no cuenta con plan parcial aprobado, se puede elaborar un plan parcial en el que se definan varias unidades de ejecución, pues en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento, el plan parcial puede modificar determinaciones establecidas por el instrumento de planeamiento general vigente.

Conclusiones:



- Se puede aprobar una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística dentro de un sector de suelo urbanizable sectorizado, siempre que se garantice la viabilidad de la ordenación y ejecución del resto del sector no incluido en la propuesta de delimitación. Debe tenerse en cuenta que el futuro desarrollo del resto del sector requerirá la aprobación de nueva propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística.
- En un sector de suelo urbanizable sectorizado, sin necesidad de aprobar propuesta de delimitación, se puede aprobar un plan parcial que establezca una delimitación de unidades de ejecución diferente a la definida por el instrumento de ordenación urbanística general vigente.



Consulta en relación con la clasificación actual, tras la entrada en vigor de la LISTA, de unos suelos clasificados en las antiguas normas subsidiarias de la localidad como suelo no urbanizable en Núcleos Rurales.

- Artículos relacionados: 13, 134 y disposición transitoria primera de la LISTA y 19, 417 y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/12023.

En relación a dicha consulta cabe contestar lo siguiente:

Según el apartado a) de la Disposición Transitoria Primera de la LISTA, en su regla primera, tendrán la consideración de suelo urbano “los terrenos que cumplan las condiciones establecidas para esta clase de suelo en el artículo 13 y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente, si lo hubiera”.

Por su parte, el artículo 13 de la LISTA regula los elementos que conforman el suelo urbano en la siguiente forma:

“1. Conforman el suelo urbano los terrenos que, estando integrados en la malla urbana constituida por una red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización conforme a esta Ley y a sus normas de desarrollo.
- b) Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica.
- c) Estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca.

2. También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente.”

En primer lugar, corresponde a ese Ayuntamiento determinar si la situación fáctica de los terrenos en cuestión se encuentra en algunos de los supuestos previstos por el artículo 13 de la LISTA para su consideración como suelo urbano, esto es, si está integrado en la malla urbana y cumple condiciones del apartado b) o c), o incluso si se trataría de núcleo rural tradicional por cumplir los requisitos previstos en el artículo 19.4 del Reglamento. En caso de tratarse de núcleos rurales tradicionales, de acuerdo con el artículo 19.5 del Reglamento, la clasificación de los núcleos rurales tradicionales como suelo urbano requiere su previa delimitación por los instrumentos de ordenación urbanística general.

Si de la comprobación se valora que los suelos se encuentran en uno de los supuestos citados del artículo 13, tendrán la consideración de suelo urbano, aunque sin contar con la ordenación pormenorizada propia de ese tipo de suelo dado que están clasificados como suelo no urbanizable. En este caso habría que modificar el planeamiento general en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera, apartado 5 del Reglamento, que dice: “La ordenación urbanística de los terrenos que, conforme a la disposición transitoria primera de la Ley, tengan la condición de suelo urbano y que no cuenten con ordenación pormenorizada,



deberá establecerse a través de una modificación del instrumento de planeamiento general con la finalidad de

establecer las determinaciones propias de este nivel de ordenación y, en su caso, la definición de una actuación de transformación urbanística”. Ahora bien, la consideración de estos suelos como urbanos, en aplicación de la Disposición transitoria primera de la LISTA, no implica que se cumplan los presupuestos para la edificación establecidos en el artículo 134 de la LISTA y en el artículo 281 del Reglamento.

En caso de que no se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 13 de la LISTA, resulta de aplicación lo previsto en el artículo 417 del Reglamento según el cual el instrumento de ordenación urbanística (Plan General de Ordenación Municipal o, en su caso, del Plan Básico de Ordenación Municipal que sustituya al instrumento de planeamiento general) deberá identificarlo como agrupación de edificaciones irregulares, analizar su compatibilidad con el modelo propuesto y la viabilidad de su incorporación. Cuando ello no proceda, se establecerán las determinaciones necesarias para su adecuación ambiental y territorial a través de un Plan Especial. Éste también podrá tramitarse en caso ausencia de instrumento de ordenación urbanística general o de falta de previsión en el mismo.



Consulta sobre si una urbanización situada en un terreno clasificado como suelo no urbanizable por el PGOU vigente, puede ser considerado “núcleo rural tradicional”, según se define en la LISTA y en el Reglamento.

La consulta viene motivada por la presentación de una propuesta de delimitación de área de transformación urbanística en suelo urbano, por parte de una comunidad de propietarios, que consideran que la urbanización es un núcleo rural tradicional por haberse implantado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana y tratarse de un asentamiento urbanístico singularizado e identificable.

-
- Artículos relacionados: 13 y 170 de la LISTA y 19 y 417 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 07/12/2023.

Según la información aportada en el escrito de consulta, la urbanización está ocupada en la mayoría de sus parcelas, más de 200, por viviendas aisladas con piscina. De la documentación aportada se puede comprobar que la urbanización no existía en el momento en que se realizó la ortofotografía del conocido como “vuelo americano”, entre 1956 y 1958 (sólo se aprecian dos cortijos aislados sin estructura de núcleo de población). En el plano de parcelario de catastro de 1976 aparecen 36 parcelas (actualmente hay más de 200). En el vuelo interministerial de 1982 se aprecia ya una parte de la urbanización consolidada por la edificación, mayoritariamente casas unifamiliares aisladas con piscina. El PGOU vigente, de 1996, reconoce la urbanización como “núcleo de población en suelo no urbanizable”.

El artículo 13.2 de la LISTA establece que forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirvan de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras o servicios básicos que legalmente se demanden.

La redacción del artículo 13 de la LISTA es coherente con la del 21.4 del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, que considera que estos núcleos rurales tradicionales pueden encontrarse en situación básica de suelo urbanizado.

El Reglamento establece los requisitos que deben cumplir los “núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural” para formar parte del suelo urbano en el apartado 4 del artículo 19, que dice:

“4. También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que cuenten con un acceso rodado que permita, al menos, el tránsito normal de personas y vehículos a motor en circunstancias meteorológicas no adversas, además de los siguientes servicios:

1º. Abastecimiento de agua potable a través de la red pública, pozos individuales o aljibes comunitarios que cuenten con garantía sanitaria de su aptitud para el consumo humano.

2º. Depuración de las aguas residuales a través de la red pública de saneamiento o de algún sistema homologado autorizado por la Administración competente en materia de vertidos.

3º. Energía eléctrica a través de las redes de distribución del suministro o mediante instalaciones de autoabastecimiento energético.



b) Que sirvan de soporte, en los términos del artículo 23, a un asentamiento urbanístico, singularizado, identificable y, en su caso, diferenciado administrativamente.

c) Se considerará que están legalmente asentados aquellos núcleos rurales tradicionales que no se encuentren sobre suelos de dominio público y que se implantaron originalmente conforme a la legislación vigente en su momento o con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.”

Sin entrar a valorar el caso concreto, con carácter general, en una urbanización implantada con posterioridad al año 1975 en la que la mayor parte de su superficie, no se cumple el requisito del artículo 19.4.c del Reglamento.

Independientemente del cumplimiento de estos requisitos, conviene aclarar que las condiciones de los apartados a, b y c del artículo 19.4 del Reglamento no son las condiciones que debe reunir cualquier asentamiento, parcelación o urbanización para ser considerado “núcleo rural tradicional”, sino los requisitos que debe cumplir un núcleo rural tradicional legalmente asentado en el medio rural para formar parte del suelo urbano.

Una urbanización que se origina a partir de una parcelación en suelo rústico para acoger viviendas no ligadas en su origen al medio rural no puede considerarse un núcleo rural tradicional. Nada tiene que ver este tipo de urbanizaciones con núcleos tradicionales como aldeas, poblados o caseríos de carácter rural. Y aunque una urbanización pudiera considerarse legalmente asentada por haberse construido en su totalidad antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, no puede tener la consideración de suelo urbano en aplicación del 13.2 de la LISTA si no constituye realmente un núcleo rural tradicional. La LISTA y su Reglamento establecen medidas para evitar, desde su origen, esta forma de ocupación del territorio que da lugar a nuevos asentamientos al margen de la ordenación urbanística y que ha generado grandes tensiones en el territorio de Andalucía en las últimas décadas (véanse los artículos 20.b, 22.2, 40.1.h, 44.1.d.5º, 63.3, 91.7, 130.2.b, 158.1.c, 161.5.b de la LISTA y 22.b, 23, 24, 31.1, 33.2.e, 37.2.g, 75.3.b, 137.2, 139.4, 341.3, 372.1.c, 379.2.b del Reglamento).

Ahora bien, la LISTA y su Reglamento establecen la posibilidad de incorporar a la ordenación urbanística, de forma excepcional, aquellas agrupaciones de edificaciones irregulares desvinculadas de los núcleos urbanos existentes que el planificador considere compatibles con el modelo de ordenación propuesto y, cuando esto no proceda, se establecerán las determinaciones necesarias para su adecuación ambiental y territorial a través de un Plan Especial (artículos 176 de la LISTA y 417 del Reglamento).



Consulta sobre el régimen jurídico aplicable a unidades de ejecución de suelo urbano no consolidado.

- Artículos relacionados: 13, 134 y disposición transitoria primera de la LISTA y 19 y 281 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

Los regímenes urbanísticos que resultan aplicables a las unidades de ejecución del ámbito objeto de la consulta, en aplicación de la disposición transitoria primera y demás preceptos de aplicación de la LISTA y su Reglamento, variarán en función de la situación en que se encuentre cada zona o parcela:

1. En cuanto a la clasificación de suelo, la Disposición Transitoria Primera de la LISTA, en su apartado a) regla 1ª dice: "Tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que cumplan las condiciones establecidas para esta clase de suelo en el artículo 13 y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente, si lo hubiera". En consecuencia, todo el suelo clasificado como suelo urbano no consolidado tendrá la consideración de suelo urbano.
2. El suelo urbano no consolidado que no haya sido urbanizado en desarrollo del planeamiento vigente y cumpliendo los deberes legales de la propiedad del suelo, tendrá el régimen que se establece en la LISTA para la promoción de actuaciones de transformación urbanística delimitadas sobre suelo urbano o, en su caso el de las actuaciones urbanísticas.
3. Los ámbitos clasificados como suelo urbano no consolidado que se hayan ordenado detalladamente y urbanizado en desarrollo del planeamiento vigente, con cumplimiento de los deberes legales de la propiedad del suelo, y cuyas parcelas reúnan las condiciones de solar establecidas en los artículos 13 de la LISTA y 19 del Reglamento y las condiciones de las unidades aptas para la edificación establecidas en los artículos 134 de la LISTA y 281 del Reglamento, tendrán la consideración de suelo urbano y sus parcelas resultarán aptas para la edificación mediante licencia.



Consulta sobre la posibilidad de realizar actuaciones extraordinarias en suelos con planeamiento general anterior a la LOUA, varios de ellos clasificados por los Planes Generales y NN.SS. como suelos urbanizables programados; la mayoría de sectores en los que se encuentran estos suelos no se han desarrollado, ni siquiera se ha iniciado la redacción de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, en virtud de lo establecido por el artículo 282.3 del Reglamento General de la LISTA.

- Artículos relacionados: 14, 22 y disposición transitoria primera de la LISTA, y 282 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 16/01/2024.

Lo primero que habría que determinar es qué régimen de suelo corresponde al suelo urbanizable en sus distintas categorías, de acuerdo con el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la LISTA.

Los planes generales de ordenación urbanística aprobados al amparo de la LOUA o adaptados a la misma podían establecer tres categorías de suelo urbanizable: suelo urbanizable ordenado, suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado.

El suelo urbanizable clasificado con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley se asimilaba a una de estas tres categorías en virtud de su disposición transitoria primera, que establecía lo siguiente: “Se considerará suelo urbanizable ordenado el suelo que, clasificado como suelo urbanizable o apto para urbanizar por el planeamiento urbanístico, cuente con ordenación pormenorizada al tiempo de entrada en vigor de esta Ley, y suelo urbanizable sectorizado el suelo que, teniendo idéntica clasificación que el anterior, esté comprendido en un sector ya delimitado al tiempo de entrada en vigor de esta Ley. El resto del suelo urbanizable o apto para urbanizar tendrá la condición de suelo urbanizable no sectorizado”. El suelo urbanizable programado, por tanto, tendría la consideración de suelo urbanizable ordenado o sectorizado, según tuviese establecida la ordenación pormenorizada o no y el suelo urbanizable no programado tendría la consideración de suelo urbanizable no sectorizado.

Todos los suelos anteriormente clasificados como urbanizables tienen actualmente la consideración de suelo rústico, en virtud de la regla 1ª del apartado a) de la disposición transitoria primera y del artículo 14 de la LISTA.

Conforme al la regla 3ª del apartado a) de la disposición transitoria primera de la LISTA, el suelo urbanizable ordenado o sectorizado tendrá el régimen que se establece para la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, considerando que las mismas se encuentran delimitadas. De acuerdo con la regla 4ª del mismo apartado, los ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado tienen la consideración de suelo rústico y sobre ellos se pueden desarrollar actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, previa aprobación de propuestas de delimitación.

El artículo 282 del Reglamento establece las actuaciones edificatorias que pueden llevarse a cabo en suelo sometido a actuaciones de transformación. Dice así:

“Artículo 282. Ejercicio de la facultad de edificar en suelo sometido a actuaciones de transformación.

1. En suelo sometido a actuaciones de transformación urbanística delimitadas sólo podrán autorizarse las construcciones, obras e instalaciones correspondientes a infraestructuras y servicios públicos, así como las de naturaleza provisional reguladas en el artículo 284.

Aprobada la ordenación detallada, podrá autorizarse además la realización simultánea de la urbanización y edificación vinculada siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 203.

2. Conforme al artículo 78.2 de la Ley, en suelo sobre el que se haya aprobado una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística, se podrá acordar la suspensión del otorgamiento de toda clase de



aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas concretas o usos determinados, siempre que se justifique la necesidad y la proporcionalidad de dicha previsión, con la aprobación inicial del instrumento de ordenación urbanística detallada. No obstante, en suelo urbano podrán concederse licencias conformes al régimen vigente que respeten el nuevo instrumento de ordenación hasta la aprobación definitiva de éste.

3. En suelo rústico sobre el que se haya aprobado una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística podrán autorizarse actuaciones ordinarias y extraordinarias que en todo caso deberán cesar con motivo de la aprobación de los instrumentos de ejecución. Cuando se trate de actuaciones extraordinarias la autorización que cualifique los terrenos se otorgará por una duración limitada como máximo a la aprobación de los instrumentos de ejecución de la actuación de transformación urbanística y recogerá expresamente que no procederá derecho a indemnización.”

El apartado 1 de este artículo es de aplicación, en régimen transitorio, al suelo urbanizable ordenado, sectorizado o programado, y **en estos casos no pueden autorizarse actuaciones extraordinarias en suelo rústico**, dado que la actuación de transformación urbanística se encuentra delimitada. Sí se pueden llevar a cabo en estos suelos los usos y obras de naturaleza provisional regulados en el artículo 284 del Reglamento.

El apartado 3 de este artículo es de aplicación al suelo urbanizable no sectorizado o no programado sobre el que se apruebe una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística. El suelo urbanizable no sectorizado o no programado sin propuesta de delimitación aprobada tendría la consideración de suelo rústico. Por tanto, sobre el suelo urbanizable no sectorizado o no programado, se haya aprobado o no propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística, sí podrán autorizarse actuaciones extraordinarias en suelo rústico.



Consulta sobre determinadas cuestiones que inciden en el planeamiento municipal tras la entrada en vigor de la LISTA en relación con la clasificación de algunas de las barriadas rurales existentes en el municipio.

- Artículos relacionados: 13.2, 78, 134 y disposición transitoria primera de la LISTA y 19.4, 281, 417, disposición transitoria primera y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 15/02/2024.

Tras la entrada en vigor de la LISTA y su Reglamento se plantea por el Ayuntamiento determinadas cuestiones relativas al régimen jurídico aplicable a una serie de barriadas que el PGOU recoge como los “núcleos diseminados o aldeas rurales” identificados como urbanos.

En el escrito del Ayuntamiento se expone que en el planeamiento se recogen las determinaciones del suelo urbano incluyendo los “núcleos diseminados o aldeas rurales” a los que identifica como urbanos, asignándoles una normativa de aplicación directa mientras no se redacten los correspondientes proyectos de delimitación de suelo urbano, sin que consten planos de ordenación de los mismos y con la que se ha procedido a tramitar licencias urbanísticas de edificación, desde la aprobación del PGOU, conforme a sus determinaciones. No se ha procedido a la delimitación del suelo urbano ni redactado documentos urbanísticos que los ordenen, aplicándose las normas de edificación que se recogen en el PGOU en vigor.

1º. Considerando que los núcleos diseminados o aldeas rurales están en suelos clasificados como urbano en el PGOU en vigor, cuentan con normas de aplicación y reúnen los requisitos del art. 13.2. de la LISTA y 19.4. del RLISTA en cuanto a accesibilidad y accesos a los servicios básicos, ¿puede considerarse que poseen la clasificación de urbano tras la entrada en vigor de la LISTA y RLISTA sin que se haya delimitado el suelo urbano?

La Disposición transitoria primera de la LISTA y la disposición transitoria primera del Reglamento General de la LISTA establece que tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que cumplan las condiciones del artículo 13 y también los clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente.

Se afirma en la consulta que se dan las dos circunstancias:

1. Que los terrenos están clasificados como suelo urbano,
2. Que cumplen con las condiciones del apartado 2 del artículo 13.

Sólo con que se dé alguna de estas dos condiciones, en aplicación de la disposición transitoria primera de la LISTA, los terrenos tendrán la consideración de suelo urbano.

Se cumple la primera condición, pues el PGOU identifica estos asentamientos y les asigna la clasificación de suelo urbano, sin embargo, no los delimita, y la delimitación es esencial en la determinación de la clasificación del suelo. Además, no se define en el PGOU el resto de determinaciones gráficas que corresponden al suelo urbano, como por ejemplo, las alineaciones y rasantes.

En relación con la segunda condición, el artículo 19.5 del Reglamento General de la LISTA es claro cuando dice que la clasificación de los núcleos rurales tradicionales como urbanos requiere su previa delimitación por los instrumentos de ordenación urbanística general. En cuanto al cumplimiento del artículo 13.2 de la LISTA, éste apartado establece literalmente que “forman parte del suelo urbano los núcleos rurales



tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente”. En el mismo sentido se expresa el artículo 19 del Reglamento. Está claro que todos los suelos que cumplan las condiciones del artículo 13.2 de la LISTA tendrán la consideración de suelo urbano, pero es el Ayuntamiento quien deberá determinar la concurrencia de dichas condiciones en los núcleos referidos y la delimitación de los mismos (de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 del Reglamento), que deberá ser establecida por el instrumento de ordenación urbanística general.

2º. Aún sin planimetría que ordene estos núcleos, pero con normas de aplicación directa que fijan las condiciones de edificación en tanto no se delimite el suelo urbano en las mismas, ¿es viable la tramitación de actuaciones de edificación sin proceder a la delimitación ni poseer ordenación pormenorizada?

No se cumplen los presupuestos para la edificación establecidos en la LISTA y en su Reglamento General, pues los terrenos, ni están delimitados como suelo urbano por el instrumento de ordenación urbanística general ni cuentan con ordenación pormenorizada. Las actuaciones edificatorias en suelo urbano deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley y en el artículo 281 del Reglamento, que requieren para las unidades aptas al efecto, el establecimiento de la ordenación detallada del suelo y el cumplimiento de los deberes legales de la propiedad de éste.

En el mismo sentido, la disposición transitoria primera del Reglamento dispone que, en suelo urbano, las actuaciones edificatorias en los terrenos que tengan la condición de solar se regirán por las determinaciones de la ordenación pormenorizada establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes.

3º. ¿Se puede considerar ordenación pormenorizada la ordenanza recogida en el PGOU en vigor?

Según el artículo 78 de la LISTA, la ordenación urbanística detallada tiene como objeto la definición del trazado pormenorizado completo de la trama urbana, sus espacios públicos y dotaciones y se concretan en las determinaciones establecidas en el apartado segundo del precepto citado, entre las que se encuentran, por ejemplo, el trazado de la red viaria o las alineaciones de las reservas dotacionales, que deben ser definidas gráficamente. Por tanto, unas ordenanzas urbanísticas de edificación no son suficientes para establecer la ordenación pormenorizada en suelo urbano.

4º. En caso de que no pueda considerarse estos núcleos diseminados con la clasificación de suelo urbano y/o que no sean viables las actuaciones de edificación, ¿qué instrumento de ordenación urbanística sería necesario aprobar para que se puedan tramitar y conceder actuaciones de edificación?

De acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria primera de la LISTA, tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 13 y también los clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente. En este caso, al tener estos núcleos la clasificación de suelo urbano por el PGOU vigente, tienen la consideración de suelo urbano.

No obstante, los terrenos no están delimitados ni cuentan con la ordenación pormenorizada completa, por lo que se deberá proceder a la modificación del instrumento de planeamiento general de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del Reglamento, que en su apartado quinto dice: “la ordenación urbanística de los terrenos que, conforme a la disposición transitoria primera de la Ley, tengan la condición de suelo urbano y que no cuenten con ordenación pormenorizada, deberá establecerse a través de una modificación del instrumento de planeamiento general con la finalidad de establecer las



determinaciones propias de este nivel de ordenación y, en su caso, la definición de una actuación de transformación urbanística.”



Consulta sobre la posibilidad que tienen dos núcleos de viviendas que se encuentran a las afueras del núcleo principal, con suelo clasificado como urbano no consolidado por el plan general vigente, para acceder al suministro de agua potable desde la red de abastecimiento del municipio.

- Artículos relacionados: 29, 30, 104, 175, 176 y disposición transitoria primera de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 21/11/2022.

Establece la disposición transitoria primera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), apartado a) 2ª que *“los ámbitos de suelo urbano no consolidado del planeamiento general vigente tendrán el régimen que se establece en esta ley para la promoción de actuaciones de transformación urbanísticas delimitadas sobre suelo urbano o, en su caso, el de las actuaciones urbanísticas.”*

Así, los ámbitos de suelo objeto de consulta tras la entrada en vigor de la LISTA tienen la consideración de suelo urbano sometido a actuación de reforma interior en los términos de artículo 29 de la ley. De conformidad con lo previsto en el apartado c) del artículo 30 de la LISTA, los propietarios tienen el deber de costear y en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización del ámbito y las de conexión con las redes generales vial y de infraestructura y servicios técnicos.

Por su parte, el apartado 6 del artículo 176 de la LISTA dispone, suponiendo una novedad respecto de la normativa anterior, que sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, en aquellos ámbitos de planeamiento que cuenten con ordenación detallada aprobada definitivamente, los municipios podrán aprobar proyectos de obras ordinarias para la ejecución de infraestructuras provisionales de electricidad, abastecimiento de agua y saneamiento que presten los servicios básicos a las edificaciones existentes. Los costes de ejecución y mantenimiento de esas infraestructuras corresponderán a los propietarios de las edificaciones que accedan a los servicios. La aprobación del proyecto de obras ordinarias para la ejecución de infraestructuras provisionales no exime del deber de aprobar y ejecutar el proyecto de urbanización ni de cumplir con el resto de deberes que corresponda a la actuación de transformación urbanística, en los términos y plazos que se contengan en el instrumento de ordenación urbanística.

Por otra parte, en caso de que no cuenten con ordenación pormenorizada, cabe la posibilidad de ejecución de actuaciones urbanizadoras para aquellas agrupaciones de edificaciones irregulares prescritas y siempre en el marco de la ejecución del correspondiente Plan Especial de adecuación ambiental y territorial (art. 175 de la LISTA y arts 10 y ss. del Decreto 3/2019 en lo que no sea incompatible, en tanto no esté vigente el desarrollo reglamentario de la LISTA).

Tanto en un caso como en otro, la ejecución de las obras es condición indispensable para la obtención de los suministros.

Por otra parte, la LISTA prevé la sustitución de los sistemas privados de ejecución por un sistema público (art. 104), ante el incumplimiento de los plazos. Esta sustitución puede pedirla cualquier persona interesada.

Las competencias en esta materia corresponden a los Ayuntamientos, por lo que deben dirigirse al Ayuntamiento correspondiente para obtener más información acerca de las cuestiones objeto de su consulta.



Consulta relativa a las posibles actuaciones a desarrollar en un suelo clasificado en el PGOU vigente como suelo urbano no consolidado sobre el que se han realizado obras de urbanización que no han sido ejecutadas en ejecución de un instrumento de ordenación urbanística.

Se cuestiona si el ámbito de ese SUNC debe entenderse como actuación de transformación urbanística (ATU) o bien una actuación urbanística (AU), y si resulta de aplicación lo previsto en el artículo 139.3 de la LISTA pudiendo otorgar licencia de parcelación cuando reúna la condición de solar.

- Artículos relacionados: 24, 27, 29 y disposición transitoria primera de la LISTA. Y 139 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 26/03/2024

Se plantea el caso de un suelo clasificado según el PGOU vigente como suelo urbano no consolidado, no adscrito a ningún área de reparto, en el que se nos pretende realizar una parcelación.

Las obras de urbanización de este ámbito se han ido realizando por parte del Ayuntamiento a lo largo de los años con múltiples proyectos independientes, con lo que la urbanización de la zona está prácticamente concluida en su totalidad, pero no existe una recepción completa de la misma al no haber sido urbanizado en ejecución de un instrumento de ordenación detallada. En consonancia con esto, el art. 24 de la LISTA dispone que son actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano la realización de actuaciones de mejora urbana y actuaciones de reforma interior, y actuaciones urbanísticas las no incluidas en actuaciones de transformación urbanística.

¿Se puede entender que el ámbito de suelo urbano no consolidado, no incluido en área de reparto, tendría la consideración de actuación urbanística y no de actuación de transformación urbanística?

En primer lugar, es necesario reseñar cuál es el régimen aplicable a los suelos a los que se refiere la consulta tras la entrada en vigor de la LISTA. Dado que los suelos están clasificados como suelo urbano no consolidado en el plan vigente, resulta de aplicación lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la LISTA que en su apartado primero dice:

“Los ámbitos de suelo urbano no consolidado del planeamiento general vigente tendrán el régimen que se establece en esta ley para la promoción de actuaciones de transformación urbanística delimitadas sobre suelo urbano o, en su caso, el de las actuaciones urbanísticas”.

El régimen de las actuaciones de transformación urbanística y de las actuaciones urbanísticas viene regulado en el artículo 24 y siguientes de la LISTA. Dicho precepto establece los dos tipos de actuaciones posibles en suelo urbano:

“1. Las actuaciones de transformación urbanística tienen por objeto, previa tramitación de los correspondientes instrumentos de ordenación y ejecución urbanística:

a) En suelo urbano, la realización de actuaciones de mejora urbana y actuaciones de reforma interior.

b) En suelo rústico común, (...)

2. Las actuaciones urbanísticas tienen por objeto la realización de las actuaciones no incluidas en el apartado anterior para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, la obtención de sistemas generales y locales o para mejorar o completar la urbanización, así como las actuaciones de edificación recogidas en el título VI.”

Conforme a la disposición transitoria primera de la LISTA, el ámbito de suelo urbano no consolidado podrá tener el régimen de actuación de transformación urbanística delimitada o bien el de una actuación urbanística.



De acuerdo con el artículo 24 de la LISTA, independientemente de cómo se haya estado llevando a cabo la urbanización, el suelo urbano no consolidado tendrá la consideración de actuación de transformación urbanística si su objeto es la realización de una actuación de mejora urbana (artículo 27.1) o de reforma interior (artículo 29.1), previa tramitación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística; tendrá la consideración de actuación urbanística cuando tenga por objeto la realización de actuaciones que no sean de reforma interior ni de mejora urbana y que tengan por objeto mejorar la calidad y la sostenibilidad del medio urbano, obtener de sistemas generales y locales o mejorar o completar la urbanización.

Asimismo ha de tenerse en cuenta que si se prevé en el planeamiento que la ejecución se lleve a cabo mediante modalidad sistemática, es decir, mediante unidad de ejecución, estamos en un actuación de transformación urbanística. Si la modalidad es asistemática (sin unidad de ejecución) puede ser actuación urbanística o una actuación de transformación urbanística.

Tanto la definición de las ATU como las AU están incluidas dentro del Título II de la LISTA, denominado “Régimen de las actuaciones de transformación urbanística”, ¿debemos entender, por tanto, que ambas son “actuaciones de transformación”?

Ya hemos aclarado la distinta naturaleza de las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones urbanísticas.

En relación con esta pregunta, el art. 139.3 del Reglamento General de la LISTA dispone que no se podrán efectuar parcelaciones urbanísticas en suelos sometidos a actuación de transformación mientras no se haya producido la entrada en vigor de la ordenación detallada establecida por el instrumento de ordenación. Sin embargo, en el segundo párrafo del mismo artículo se establece que en municipios sin instrumento de ordenación, podrán otorgarse licencias de parcelación en parcelas que reúnan la condición de solar. ¿Se refiere este artículo con la denominación “actuaciones de transformación” tanto a ATU como a AU?

Cuando en el artículo 139.3 se hace referencia a actuaciones de transformación, debe entenderse que se trata de actuaciones de transformación urbanística, pues son suelos en los que es necesario establecer la ordenación detallada.

Cuando se alude a instrumento de ordenación, en este caso, al no estar el ámbito incluido en área de reparto, ¿podría aplicarse lo establecido en el segundo párrafo del art. 139.3 y otorgarse licencia de parcelación cuando se reúna la condición de solar?

No, el segundo párrafo del artículo 139.3 hace referencia a municipios sin instrumento de ordenación urbanística, y nada tiene que ver esto con que un ámbito concreto del suelo urbano esté incluido o no en un área de reparto. En este caso hay instrumento de planeamiento vigente en el municipio por lo que no resulta aplicable la posibilidad prevista en el precepto citado.

En definitiva, no será viable la parcelación urbanística en un suelo sujeto a actuación de transformación urbanística sin ordenación detallada y, en su caso, sin que se haya producido la firmeza en vía administrativa de la aprobación del proyecto de reparcelación y sí sería viable en un suelo urbano sujeto a actuación urbanística.



1.3. RÉGIMEN TRANSITORIO: INNOVACIÓN DE PLANES E INSTRUMENTOS VIGENTES

Consulta sobre la procedencia de modificar un instrumento de ordenación urbanística general con el único objeto de alterar la normativa de aplicación a las explotaciones ganaderas intensivas de porcino (respetando la normativa sectorial y territorial) sin necesidad de su sustitución por los instrumentos que se establecen en la Ley 7/2021, de 1 d diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

- Artículos relacionados: disposición transitoria segunda del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/12/2023.

En primer lugar hay que aclarar que la procedencia y oportunidad de innovar un instrumento de ordenación urbanística corresponde al Municipio en el ejercicio de sus potestades públicas en materia de planificación.

Analizaremos la posibilidad legal de la modificación del PGOU que se describe en la consulta. Se trata de un plan vigente a la entrada en vigor de la LISTA, por lo que ha de acudirse a lo previsto en el régimen transitorio dispuesto en la norma legal así como en su Reglamento.

La disposición transitoria segunda de la LISTA, en su apartado primero, dispone que todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de la Ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación previstos en aquella Ley.

En aplicación de lo expuesto ha de entenderse vigente el planeamiento general, no obstante, las modificaciones sobre el mismo han de ser valoradas conforme a las reglas dispuestas en esa misma disposición transitoria segunda que, en su apartado tercero, dispone que aquellas deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de la LISTA, no pudiendo delimitar actuaciones de transformación urbanística en suelo no urbanizable hasta que se proceda a su sustitución por los instrumentos previstos en la ley. En el mismo sentido se expresa la disposición transitoria tercera del Reglamento que, en su apartado cuarto, dispone que en suelo no urbanizable, las modificaciones de los instrumentos de planeamiento vigentes que no comporten actuaciones de transformación urbanística, deberán ajustarse a las disposiciones establecidas en la Ley y en el Reglamento para las innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanística.

Según dice la consulta el único objeto de la modificación es alterar la normativa de aplicación a las explotaciones ganaderas intensivas de porcino, respetando la normativa sectorial y territorial. Por tanto, dado que la modificación propuesta no se identifica con una actuación de transformación urbanística en suelo no urbanizable ha de concluirse que ni contradice la regla prevista sobre modificación de planes vigentes ni resulta necesaria la sustitución del antiguo planeamiento por algunos de los instrumentos previstos en la LISTA. Por otro lado, como exige la disposición transitoria segunda en su apartado tercero, existe obligación de que la modificación planteada se ajuste en su contenido a las disposiciones de la LISTA y su Reglamento.



Consulta sobre la posibilidad de ordenar y ejecutar conjuntamente dos actuaciones de transformación urbanística pertenecientes a distintas clases de suelo y la modificación de las determinaciones del uso global y la edificabilidad global.

- Artículos relacionados: disposiciones transitorias primera y segunda de la LISTA y artículo 205 y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 05/09/2023.

En la consulta efectuada se plantea la unificación de dos ámbitos en situación de borde, clasificados como suelo urbanizable sectorizado y suelo urbano no consolidado por el PGOU, en un nuevo ámbito con modificación de uso global y edificabilidad global y establecimiento de una ordenación y gestión de la ejecución conjuntas.

La consulta, por tanto, tiene dos partes:

- Por un lado, se consulta sobre la posibilidad de modificación del planeamiento general vigente en los dos ámbitos para cambiar el uso global y la edificabilidad global.
- Por otro lado, se cuestiona sobre la posibilidad de ordenar y ejecutar los dos ámbitos conjuntamente.

En primer lugar, hay que aclarar el régimen del suelo según la Disposición Transitoria Primera de la LISTA.

El ámbito de suelo urbano no consolidado tiene el régimen de suelo urbano con actuación de transformación urbanística delimitada y al sector de suelo urbanizable sectorizado se aplica el régimen el suelo rústico con actuación de transformación urbanística delimitada.

La respuesta a la primera cuestión, sobre si se pueden modificar determinaciones de uso global y edificabilidad global en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado, se encuentra en la Disposición Transitoria Segunda de la LISTA, que permite modificaciones de los instrumentos de planeamiento vigentes siempre que no se delimiten actuaciones de transformación urbanística en suelo no urbanizable y en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento, que permite modificar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento general mediante los instrumentos de ordenación urbanística detallada.

Si se realiza la modificación mediante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística detallada, se deberá justificar que las modificaciones afectan únicamente a los ámbitos concretos de ordenación.

Será necesaria la tramitación previa de una modificación del PGOU cuando las modificaciones de los parámetros de uso global y edificabilidad global afecten a otros ámbitos, (por ejemplo, por alterar los aprovechamientos medios de las áreas de reparto, afectar a las transferencias de aprovechamiento entre sectores, afectar a la distribución de viviendas protegidas...).

En cuanto a la segunda cuestión, acerca de la posibilidad de ordenar y ejecutar los dos ámbitos de forma conjunta, informamos lo siguiente:

La ordenación detallada del ámbito de suelo urbano debe ser establecida mediante un plan de reforma interior y la del ámbito de suelo urbanizable sectorizado debe establecerse mediante un plan parcial de



ordenación. Ni la LISTA ni el Reglamento prevén la posibilidad de establecer una ordenación de los dos ámbitos mediante un único instrumento de ordenación urbanística, pero sí la posibilidad de llevar a cabo la gestión de la ejecución de forma conjunta. Así, el apartado 4 del artículo 205 del Reglamento establece la posibilidad de delimitar unidades de ejecución comprensivas de terrenos pertenecientes a ambas clases de suelo (urbano y rústico), de forma excepcional, siempre que la adecuada resolución de los problemas de borde exijan una gestión común de la actividad de ejecución.

Conclusiones:

1. La modificación de los parámetros de uso global y edificabilidad global de ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado se puede realizar, bien como modificación del instrumento de planeamiento general, en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la LISTA, bien a través de los instrumentos de ordenación detallada, en virtud de la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento.
2. Si se realiza la modificación mediante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística detallada, se deberá justificar que las modificaciones afectan únicamente a los ámbitos concretos de ordenación.
3. En caso de que las modificaciones de los parámetros de uso global y edificabilidad afecten a otros ámbitos en aspectos como, como por ejemplo, los aprovechamientos medios de las áreas de reparto, las posibles transferencias de aprovechamiento entre sectores, la distribución de viviendas protegidas... será necesaria la tramitación previa de una modificación del PGOU.
4. En dos ámbitos contiguos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado no se puede establecer la ordenación detallada mediante un único instrumento de ordenación urbanística, pues ni la LISTA y ni el Reglamento prevén instrumentos de ordenación comunes para suelos con distinta clasificación.
5. El apartado 4 del artículo 205 del Reglamento establece la posibilidad de delimitar unidades de ejecución comprensivas de terrenos pertenecientes a ambas clases de suelo (urbano y rústico), de forma excepcional, siempre que la adecuada resolución de los problemas de borde exija una gestión común de la actividad de ejecución.



Consulta sobre si procede o no la tramitación de una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística de un sector de suelo urbanizable para desarrollar una parte del mismo.

- Artículos relacionados: disposición transitoria primera de la LISTA y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 20/09/2023.

De acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía* (LISTA), el suelo urbanizable sectorizado y ordenado tendrá el régimen que se establece para las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, considerando que las mismas se encuentran delimitadas.

En efecto, en la Disposición Transitoria tercera, apartado 3, del Reglamento General de la LISTA se establece que, en suelo urbanizable sectorizado, el plan que establezca la ordenación detallada, en este caso el plan parcial, podrá modificar el instrumento de planeamiento general y que si es necesario modificar la delimitación del sector se tramitará previamente una propuesta de delimitación. Por tanto, a priori sí sería procedente en este caso la tramitación de una propuesta de delimitación, cuya tramitación corresponde al Ayuntamiento, salvo que éste decida de forma motivada no admitirla a trámite.



Consulta sobre la posibilidad de tramitar y aprobar una modificación de un plan especial para la implantación de una actuación de interés público en suelo no urbanizable, que fue aprobado por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio al amparo de la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, con el objeto de modificar la ordenación de algunas parcelas o bien, implantar el nuevo uso en como una actividad extraordinaria en suelo rústico sin necesidad de tramitar y aprobar la modificación del plan especial.

- Artículos relacionados: 2, 75 y disposición transitoria segunda de la LISTA y 121 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 10/01/2024.

Hay que analizar por un lado, si es necesaria la modificación del plan especial en vigor o bien se puede autorizar una actuación extraordinaria en suelo rústico, mediante la tramitación de un proyecto de actuación. En caso de ser necesaria la modificación hay que considerar si la competencia para su aprobación es municipal o bien de la Comunidad Autónoma.

La Disposición transitoria segunda de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) dispone:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta ley, conservaran su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o sus sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de esta ley.

(...)

3. Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de esta ley, no pudiendo delimitar actuaciones ...”.

Habría que descartar la opción de tramitar la autorización previa de una actuación extraordinaria en suelo rústico pues el plan especial mantiene su vigencia, en aplicación de la disposición transitoria segunda de la LISTA, y la implantación del nuevo uso sería contraria a las determinaciones de ordenación establecidas en dicho plan especial. Por tanto, es necesario tramitar y aprobar una modificación del plan especial. Una vez aprobada la innovación, se podría implantar el uso sin necesidad de tramitar un proyecto de actuación, pues el objeto del plan especial, en su origen, es la implantación de una actuación de interés público en suelo no urbanizable, de acuerdo con el artículo 42 de la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

Por otro lado, el artículo 75.2.a) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía establece lo siguiente:

“2. Corresponde a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

a) Tramitar y aprobar definitivamente los Planes de Ordenación Intermunicipal y tramitar y aprobar los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal y sus innovaciones.”

En la misma línea, el artículo 121.2.e) del Reglamento General de la Ley dispone:

“Corresponderá a los municipios la tramitación y aprobación de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística aprobados por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que no tengan incidencia supralocal conforme al artículo 2 de la Ley”.



En este caso concreto, si bien el plan especial aprobado tenía interés supramunicipal, la modificación que ahora se propone no supone una actuación que tenga incidencia supralocal conforme al artículo 2 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Siendo por tanto, el municipio el que debe tramitar y aprobar la modificación del Plan especial.



1.4. RÉGIMEN TRANSITORIO: EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Consulta sobre el régimen transitorio aplicable a los instrumentos de ejecución urbanística con la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. En concreto, la cuestión que se plantea es cuándo se entiende desplazado el Reglamento de Gestión Urbanística por el Reglamento General de la LISTA en los procedimientos de ejecución urbanística en curso, a falta de disposiciones transitorias expresas de este último.

- Artículos relacionados: disposiciones transitorias tercera y séptima de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 21/06/2023.

1) RÉGIMEN TRANSITORIO APLICABLE

La disposición transitoria tercera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante LISTA) establece:

“1. Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta Ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. A estos efectos, se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.

2. No obstante, dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta Ley siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido.”

La disposición transitoria séptima de la LISTA establece:

“1. Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente Ley y otras disposiciones vigentes, las siguientes:

a) (...).

b) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

2. (...).”

El Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante RGLISTA), aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, no recoge previsiones expresas respecto del régimen transitorio de los procedimientos relativos a la ejecución de los instrumentos de ordenación. Por ello, habrá de estarse a lo dispuesto en la disposición transitoria tercera Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP):

“a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.



- b) Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta.
- c) Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se registrarán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.
- d) Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley se registrarán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.
- e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.”

2) REGLAS DE PROCEDIMIENTO A APLICAR A LOS INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LISTA Y EL RGLISTA:

En primer lugar, debemos aclarar que se habrá de estar al momento en el que se entienda iniciado cada uno de los procedimientos que integren el proceso de gestión o ejecución (constitución junta de compensación, proyecto de reparcelación, proyecto de urbanización, recepción de las obras de urbanización,...), siendo procedimientos autónomos y separados.

En segundo lugar, para una mejor comprensión separaremos la casuística en tres periodos temporales:

- i. Procedimientos de ejecución urbanística iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).
- ii. Procedimientos de ejecución urbanística iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la LISTA y con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (RGLISTA).
- iii. Procedimientos de ejecución urbanística iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del RGLISTA.

2.i) Procedimientos que se hubieran iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA.

La disposición transitoria tercera de la LISTA no genera ninguna duda, cada uno de los procedimientos que puedan integrar el proceso de gestión o ejecución iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. Esto es, podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación de los procedimientos contempladas en la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía* (LOUA) y, de acuerdo con su disposición transitoria novena, supletoriamente y en lo que sea compatible con dicha Ley, en el *Reglamento de Gestión Urbanística* (RGU78) aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

2.ii) Procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la LISTA y con anterioridad a la entrada entrada en vigor del RGLISTA.



A falta de previsión expresa de régimen transitorio en el RGLISTA, conforme a la disposición transitoria tercera de la LPACAP y la disposición transitoria tercera de la LISTA, le serán de aplicación las reglas de ordenación de los procedimientos contempladas en la LISTA y, de acuerdo con la disposición transitoria séptima de ésta, de forma supletoria y en lo que sea compatible con dicha Ley, en el RGU78.

2.iii) Procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del RGLISTA.

A falta de previsión expresa de régimen transitorio en el RGLISTA, conforme a la disposición transitoria tercera de la LPACAP y la disposición transitoria tercera de la LISTA, le serán de aplicación las reglas de ordenación de los procedimientos contempladas en la LISTA y, de acuerdo con la disposición transitoria séptima de ésta, en el RGLISTA.



1.5. RÉGIMEN TRANSITORIO: ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN SUELO NO URBANIZABLE

Consulta sobre la situación de los proyectos de actuación que se concedieron bajo el marco de la LOUA, dado que entienden que no figura régimen transitorio de aplicación en la LISTA, en lo que respecta a la devolución de garantía y duración limitada de la cualificación de los terrenos.

- Artículos relacionados: disposición transitoria octava del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

Con posterioridad a la formulación de la consulta se ha aprobado mediante el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, en cuya disposición transitoria octava viene a dar respuesta a la cuestión planteada. Dicha disposición transitoria establece literalmente lo siguiente:

“Disposición transitoria octava. Prórroga del plazo de las actuaciones de interés público autorizadas en suelo no urbanizable.

Las actuaciones de interés público autorizadas sobre suelo no urbanizable conforme a las determinaciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, se registrarán, hasta el vencimiento del plazo de la cualificación urbanística de los terrenos, por las condiciones establecidas en los proyectos de actuación y planes especiales que las implantaron. El plazo de la cualificación urbanística podrá prorrogarse a solicitud de los interesados, sin que implique la necesidad de satisfacer una nueva prestación compensatoria. Conforme a lo previsto en el artículo 34 del Reglamento para las actuaciones extraordinarias, la prórroga podrá acordar el carácter indefinido del plazo de la cualificación y la devolución de la garantía prestada en su momento”.

Debe entenderse que sólo procederá la devolución de la garantía si se acuerda el carácter indefinido del plazo de la cualificación de los terrenos, a solicitud del interesado.



1.6. RÉGIMEN TRANSITORIO: EDIFICACIONES ANTERIORES A LA LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO Y A LA LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO

Consulta sobre el procedimiento para la emisión de certificaciones administrativas de edificaciones terminadas antes de la Ley 19/1975, de 2 de mayo.

- Artículos relacionados: 2 y disposición transitoria quinta de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 20/07/2023.

La disposición transitoria quinta de la LISTA establece lo siguiente:

“Disposición transitoria quinta. Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio.

1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.

Igual criterio se aplicará respecto de las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas.

3. Este régimen no resultará de aplicación en las zonas de dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas y, particularmente, a las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y de la imprescriptibilidad en los términos establecidos en el artículo 197 del Reglamento General de Costas.”

A este respecto, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con el apartado 2 de esta disposición transitoria quinta, y en relación con el artículo 2 de la propia LISTA, la emisión de la referida certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a las edificaciones objeto de consulta es una competencia municipal. Por ello, ni en la LISTA ni en su Reglamento General se establece un procedimiento específico para su emisión. Será cada Ayuntamiento, en ejercicio de las competencias que le corresponden, quien deberá determinar cómo llevar a cabo el procedimiento de emisión de tal certificación, atendiendo a la legislación sobre procedimiento administrativo común, a la normativa de régimen local y, en su caso, a las ordenanzas municipales vigentes o las que se aprueben al efecto.



Consulta sobre si es correcta la denegación, por parte de la Administración local, de la emisión de la certificación administrativa de edificaciones terminadas antes de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de acuerdo con la disposición transitoria quinta de la LISTA.

- Artículos relacionados: 2 y disposición transitoria quinta de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 17/07/2023.

La respuesta a su consulta se encuentra en los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria Quinta de la LISTA, que señalan lo siguiente:

“1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.

2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas.” En consecuencia, la emisión del certificado no se condiciona al cumplimiento de la ordenación vigente, por cuanto se consideran edificaciones que ya cuentan con licencia. No procedería la emisión del certificado si en el inmueble se hubieran ejecutado obras sin título habilitante con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, pues en este caso la edificación no se encontraría en el supuesto del apartado 1 de la Disposición Transitoria Quinta de la LISTA.”

En cualquier caso, de acuerdo con dicha disposición, y en relación con el artículo 2 de la propia LISTA, la emisión de la referida certificación administrativa es competencia municipal. Será cada Ayuntamiento quien deberá determinar si procede o no la emisión de tal certificación. No corresponde a esta Administración Autónoma la revisión de expedientes municipales.



Consulta sobre la posibilidad de otorgar la certificación administrativa prevista en la disposición transitoria quinta de la LISTA a una edificación anterior a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, situada en zona inundable de flujo preferente en suelo rústico, y de si sería nulo el certificado de asimilación al régimen de licencia urbanística por estar entre los actos recogidos en el artículo 153. 2 de la LISTA.

Además, se plantea la misma consulta para el supuesto en que la edificación se encontrara en una vía pecuaria, afirmándose que en vía pecuaria no existe posibilidad de que el Ayuntamiento conceda ninguna licencia al ser suelos de dominio público y como tales inalienables, imprescriptibles e inembargables, de conformidad con lo previsto en el Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía.

- Artículos relacionados: 137, 140, 153 y disposición transitoria quinta de la LISTA. Y 287 del Reglamento
- Fecha de la respuesta: 03/02/2023.

Establece el artículo 137.3 de la LISTA que, *sin perjuicio de las causas de nulidad previstas en la legislación vigente, serán nulas de pleno derecho las licencias, órdenes de ejecución, declaraciones de fuera de ordenación o asimiladas, u otras autorizaciones o aprobaciones municipales que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística, cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos contemplados en el artículo 153.2.*

Por su parte, el citado artículo 153.2 se refiere a las siguientes actuaciones:

- a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.*
 - b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b).*
- (...).

Expone el Ayuntamiento que por aplicación de los reproducidos artículos el certificado de asimilación al régimen de licencia urbanística concedido en zona inundable de flujo preferente y por ello suelo rústico preservado con riesgo de inundación podría ser nulo de pleno derecho.

Al respecto, debe aclararse que la certificación administrativa prevista en la disposición transitoria quinta de la LISTA no es una licencia, y no tiene por objeto comprobar que la actuación de los administrados, esto es, la edificación preexistente, se adecúa a la ordenación territorial y urbanística.

Tal y como se infiere de la normativa vigente, que se expone a continuación, el legislador considera que en atención a su antigüedad, estas edificaciones son legales en su origen, por lo que la certificación supone un reconocimiento de la antigüedad de la edificación, edificación que puede ser conforme con la ordenación vigente o disconforme con la misma.

Así, esta figura se introduce en nuestra Comunidad Autónoma por el artículo 3.3 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (DSNU) y la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que añade una nueva Disposición Adicional Decimotercera a la misma, según la cual las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran



terminadas en dicha fecha, 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.

La elección de esa fecha concreta se justifica, según la propia Exposición de Motivos de la citada ley, “*por ser esta Ley 19/1975 la que estableció el régimen de licencia para las edificaciones en suelo no urbanizable que persiste en la actualidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía*”.

Por su parte, la normativa vigente se contiene en la disposición transitoria quinta de la LISTA, que se pronuncia en los siguientes términos: *Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio.*

1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas. Igual criterio se aplicará respecto de las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas.

3. Este régimen no resultará de aplicación en las zonas de dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas y, particularmente, a las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y de la imprescriptibilidad en los términos establecidos en el artículo 197 del Reglamento General de Costas.

Esta disposición introduce como novedad respecto de la normativa anterior la inaplicación de este régimen a las edificaciones situadas en las zonas de dominio público marítimo terrestre y sus servidumbres.

En consecuencia y, a *sensu contrario*, debe entenderse plenamente aplicable a las edificaciones afectadas por el resto de normativa sectorial.

Esta regulación no recoge el requisito del apartado 3 del artículo 3 del Decreto 2/2012 que condicionaba la asimilación a la condición de que dichas edificaciones “*sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la Ley citada y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística*”.

La supresión de esas condiciones adicionales simplifica la norma, de modo que todas las edificaciones terminadas antes de la fecha citada se asimilan a las edificaciones con licencia sin excepción alguna.

Cuestión distinta es la casuística que se hubiera podido generar con posterioridad a la finalización de las obras (obras posteriores que modifiquen el uso o las condiciones edificatorias, encontrarse la edificación actualmente en estado de ruina o los efectos que la entrada en vigor de un nuevo planeamiento pudieran producir, etc.), cuestiones que deben valorarse de forma independiente a la situación de partida.



La certificación administrativa lo que acredita es que la edificación se encontraba terminada antes del 25/05/1975. Y ello, sin perjuicio de lo que al respecto pudieran establecer las Ordenanzas municipales y del pertinente control sectorial de la actividad.

Cuestión distinta es el régimen aplicable, en la actualidad, a dichas edificaciones, régimen que estará en función de la conformidad o disconformidad de la edificación con las determinaciones del planeamiento vigente, régimen que debe hacerse constar en la certificación administrativa. Dichas edificaciones se encuentran actualmente en situación legal si son conformes con el planeamiento territorial y urbanístico vigente o en situación de fuera de ordenación si son disconformes con el planeamiento vigente en la actualidad, o podrían encontrarse en situación de AFO, en caso de que hubieran sido objeto de obras posteriores y disconformes con la normativa vigente.

Por todo ello, y a modo de conclusión, puede afirmarse que la certificación administrativa prevista en la disposición transitoria quinta de la LISTA cabe otorgarse por los Ayuntamientos siempre que se constate que la edificación se encontraba terminada *con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, con la única excepción de aquellas edificaciones que se encuentren en zona de dominio público marítimo terrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas y, particularmente, a las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y de la imprescriptibilidad en los términos establecidos en el artículo 197 del Reglamento General de Costas.

Sobre la posible concurrencia de vicio de nulidad en las certificaciones administrativas que fuesen otorgadas a estas edificaciones en aquellos supuestos previstos en el 153.2 de la LISTA, debe aclararse que en atención a la naturaleza de la certificación administrativa, que supone un reconocimiento de que la edificación era legal en el momento de su ejecución, asimilándose su régimen a las edificaciones con licencia, y no el otorgamiento de una nueva licencia, no cabría invocarse la aplicación de la LISTA, pues implicaría retrotraer su aplicación al momento en que se ejecutaron las edificaciones, vulnerándose lo dispuesto en el artículo 2.3 del Código Civil “*las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario*”), que impide en definitiva apreciar una causa de nulidad actual o sobrevenida.

TERCERO. Sentada la conclusión anterior, se efectúan algunas consideraciones respecto a las edificaciones preexistentes en zonas inundables y de flujo preferente, sin perjuicio de los pronunciamientos que pudieran corresponder a otros organismos que conforme a la legislación sectorial resultasen competentes.

Establece el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril y modificado por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre que, en la zona de flujo preferente en suelo rural (art. 9 bis) y resto de zona inundable (art 14 bis) “*para las edificaciones ya existentes, las administraciones competentes fomentarán la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y la normativa de las comunidades autónomas. Asimismo, el promotor deberá suscribir una declaración responsable en la que exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, comprometiéndose a trasladar esa información a los posibles afectados, con independencia de las medidas complementarias que estime oportuno adoptar para su protección. Esta declaración responsable deberá estar integrada, en su caso, en la documentación del expediente de autorización. En los casos en que no haya estado incluida en un expediente de autorización de la administración hidráulica, deberá presentarse ante ésta con una antelación mínima de un mes antes del inicio de la actividad (...) con carácter previo al inicio de las obras, el promotor*



deberá disponer del certificado del Registro de la Propiedad en el que se acredite que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en zona inundable.”

En zona de flujo preferente en suelos en situación básica de suelo rural (art. 9 bis) se establece que no se permitirán:

- *Obras de reparación o rehabilitación que supongan un incremento de la superficie de ocupación en planta o del volumen de las edificaciones existentes.*
- *Cambios de uso en las edificaciones existentes que incrementen la vulnerabilidad de la seguridad de las personas o bienes.*

Por otra parte, en la zona inundable fuera de la zona de flujo preferente, el RDPH no establece ninguna limitación ni condicionante sobre las obras de rehabilitación o reparación, cambios de usos, etc. para las edificaciones preexistentes.

Según establece la “Guía Técnica de apoyo a la aplicación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico en las limitaciones a los usos del suelo en las zonas inundables de origen fluvial”, aprobada por la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente con fecha 13 de septiembre de 2017, se puede dar el caso de que las “edificaciones preexistentes” sean anteriores a la vigente Ley de Aguas (1/1/1986). En estos casos, se considerarán plenamente legales en situación de “fuera de regulación”, y si el titular solicita autorización para obras de reparación o rehabilitación o cambio de uso, se actuará igual que si la edificación preexistente estuviese autorizada por el Organismo de cuenca puesto que cuando se realizó cumplía la normativa que en su momento existía (págs. 29 y 30 de la Guía).

De conformidad con lo previsto en la disposición transitoria quinta de la LISTA, que establece que en la certificación administrativa se hará constar el régimen aplicable a las edificaciones, el Ayuntamiento deberá hacer constar en la resolución que la edificación se encuentra en zona inundable de flujo preferente, por afectar esta circunstancia al régimen jurídico de la misma.

Todo ello sin perjuicio de las medidas que pudiera adoptar el Ayuntamiento en el ejercicio de otras competencias que ostente y del traslado de la certificación administrativa correspondiente a la administración sectorial, en cumplimiento de los deberes de información y colaboración interadministrativas recogidos en el artículo 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

CUARTO. Sobre la posibilidad del otorgamiento de licencias en vías pecuarias.

La regulación de las vías pecuarias se encuentra contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que constituye legislación básica y que declara que las vías pecuarias son bienes de dominio público de las comunidades autónomas, inembargables, imprescriptibles e inalienables.

En Andalucía, la regulación básica estatal se complementa con el Decreto 155/1998, de 21 de julio.

De conformidad con la normativa citada, la condición de dominio público de las vías pecuarias no deriva de su propia naturaleza, sino del acto de clasificación y posterior deslinde que defina sus límites.

Se afirma en el escrito aportado por el Ayuntamiento que en suelos de dominio público no existe la posibilidad de conceder licencias.



No obstante, establece el artículo 140.3 de la LISTA que en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas deberán constar las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente ley exijan con carácter previo al otorgamiento de la licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público.

En el mismo sentido se pronuncian varios preceptos del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

- No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo que requieran otras autorizaciones o informes administrativos previos, hasta que sean concedidas o emitidos, en los términos recogidos en la Ley, en el Reglamento y en la legislación sectorial (art. 287.2).

- Las licencias urbanísticas deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros, y para solicitarlas no será necesario acreditar la titularidad de los inmuebles afectados, salvo cuando su otorgamiento pueda afectar a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones públicas, tanto de dominio público o demaniales, como de dominio privado o patrimoniales, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones exigibles de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del patrimonio de la correspondiente Administración pública(art. 287.3).

De todo lo expuesto, cabe la concesión de licencia en dominio público, previa concesión o autorización de la administración titular del bien y sin que por ello el dominio público pierda tal condición.

Si es posible la concesión de licencias, cabe la posibilidad de otorgar la certificación administrativa prevista en la disposición transitoria quinta de la LISTA a una edificación anterior a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo que se encuentre en dominio público, y ello por cuanto la concesión de la licencia (y por analogía la certificación administrativa) no atribuye la propiedad de la edificación ni modifica el carácter ni la naturaleza de los bienes de dominio público afectados, quedando intactas las potestades de recuperación de oficio para la Administración titular de los bienes.

De conformidad con lo previsto en la disposición transitoria quinta de la LISTA, que establece que en la certificación administrativa se hará constar el régimen aplicable a las edificaciones, el Ayuntamiento deberá hacer constar en la resolución que la edificación se encuentra en una vía pecuaria, por afectar esta circunstancia al régimen jurídico de la misma.

Todo ello sin perjuicio de las medidas que pudiera adoptar el Ayuntamiento en el ejercicio de otras competencias que ostente y del traslado de la certificación administrativa correspondiente a la administración titular del dominio público, en cumplimiento de los deberes de información y colaboración interadministrativas recogidos en el artículo 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto, se concluye que cabe otorgarse la certificación administrativa prevista en la disposición transitoria quinta de la LISTA a las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo situadas en suelos inundables o en vías pecuarias, sin que pueda entenderse que concurre vicio de nulidad de pleno derecho en la misma por aplicación de dispuesto en el artículo 137.3 de la citada ley.



De conformidad con lo previsto en la disposición transitoria quinta de la LISTA, el Ayuntamiento deberá hacer constar en la resolución por la que otorgue la certificación administrativa que la edificación se encuentra en zona inundable o en una vía pecuaria.

Todo ello sin perjuicio de las medidas que pudiera adoptar el Ayuntamiento en el ejercicio de otras competencias que ostente y del traslado de la certificación administrativa correspondiente a la administración sectorial o titular de la vía pecuaria, en cumplimiento de los deberes de información y colaboración interadministrativas recogidos en el artículo 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Este informe se emite dentro del ámbito competencial que corresponde a la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 20.1 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de los pronunciamientos que pudieran corresponder a otros organismos que conforme a su legislación sectorial resultasen competentes.



Consulta sobre una posible incoherencia normativa entre la disposición transitoria quinta de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su Reglamento General de desarrollo aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

En concreto se plantea que según la ley las edificaciones irregulares en suelo urbano anteriores a la ley del 90, se entiende que cuentan con licencia de ocupación. En tanto que "a sensu contrario", las edificaciones "regulares", esto es, que hubieran contado con licencia de obras, han de someterse al régimen de declaración responsable. Ni en la propia ley ni en su reglamento de desarrollo -Decreto 550/2022-, se prevé este supuesto 2, por entenderse que ya cuentan con licencia de ocupación. La incoherencia, a juicio de este servidor, viene del hecho que en caso de haber contado con licencia de obras en el año 1980 por ejemplo, en tal caso, al no tratarse de edificación irregular, sí debería someterse a las reglas de la declaración responsable. Por ello, considero necesaria la adopción de la correspondiente iniciativa legislativo o proposición de ley a fin de corregir tal incoherencia, haciendo, en su caso, extensivo los efectos que se anudan a las edificaciones irregulares respecto de la licencia de ocupación, a las edificaciones regulares que daten de la misma antigüedad.

- Artículos relacionados: 138, 142 y disposición adicional quinta de la LISTA. Y 293 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: Junio 2023.

Antes de abordar la cuestión planteada, puntualizar que la disposición adicional quinta de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), no refiere "*las edificaciones irregulares en suelo urbano anteriores a la ley del 90*", sino "*las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*".

La LISTA, como ya lo hiciera el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, clarifica el régimen de las edificaciones para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, teniendo presente que la disposición transitoria sexta de esta Ley 8/1990 considera a las edificaciones en dicha situación patrimonializadas ("incorporadas al patrimonio de su titular"). En concreto, la disposición adicional quinta de la LISTA asimila a estas edificaciones en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha, circunstancia no extensible a las obras ejecutadas con posterioridad.

Ahora bien, aclarado en la Ley el régimen aplicable a estas edificaciones, su efectiva aplicación requiere de la emisión de una certificación administrativa que acredita que a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, no se podían adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística sobre dicha edificación. Por tanto, requiere de un acto de la Administración. Así, por ejemplo, el artículo 142 de la LISTA exige para la contratación definitiva de los servicios en edificaciones para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, una certificación administrativa del régimen aplicable a dichas edificaciones.

A juicio de la persona que suscribe la observación, existe una incoherencia entre el régimen aplicable a las edificaciones anteriores y el régimen aplicable a las edificaciones que "*contado con licencia de obras en el año 1980 por ejemplo*" argumentando que, no tratándose "*de edificación irregular, sí debería someterse a las reglas*



de la declaración responsable”. Entendemos que la edificación que contaba con licencia de obras no obtuvo en su día la entonces preceptiva licencia de primera utilización.

Considera, por tanto, que debería contemplarse en el Reglamento General de la LISTA una excepción dentro del régimen de declaraciones responsables referidas a la ocupación de edificaciones existentes y, en coherencia con la LISTA, debería haberse previsto la exención de declaración respecto de aquellos “*inmuebles anteriores a la ley del 90*” sobre los que se hubiera obtenido licencia de obras (conforme a lo indicado en el párrafo primero sería, en cualquier caso, sobre construcciones anteriores al 86 que son sobre las que ya no habían medidas de protección de la legalidad a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio) para aplicarles el mismo régimen que el previsto en la disposición adicional quinta de la LISTA. Ello conllevaría que requeriría de una certificación de la Administración para hacer efectivo su régimen aplicable frente al régimen de la declaración responsable previsto en la LISTA y en el Reglamento.

Efectivamente en los casos como el ejemplo expuesto la ocupación o utilización está sujeta a declaración responsable conforme al artículo 138.1.e) de la LISTA y, como no podría ser de otro modo, conforme al artículo 293.1.e) del Reglamento General de la LISTA siempre que la edificación existente sea conforme con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, esté situada en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y no hayan sido objeto de obras.

Ahora bien, en la observación formulada se obvia que en el caso de los actos sometidos a declaración responsable el ejercicio del derecho (en el presente caso la utilización u ocupación de la edificación) surge directamente de la norma que la regula (la LISTA), la cual prescinde del acto administrativo previo. En el régimen de declaración responsable o comunicación previa el ejercicio del derecho únicamente está condicionado a que el ciudadano ponga en conocimiento de la Administración la intención de ejercitar el derecho de acuerdo con los requisitos previstos en el artículo en el artículo 138 de la LISTA y los desarrollados en el artículo 293 del Reglamento General de la LISTA. Por tanto, el ejercicio del derecho (la ocupación o utilización) no requiere un previo acto de la Administración competente que así los declare.

Así, por ejemplo, el artículo 142 de la LISTA exige para la contratación definitiva de los servicios en edificaciones existentes en los casos del artículo 138.1.e) de la LISTA la declaración responsable presentada ante la Administración, pero no un previo acto de ésta.

Por todo lo expuesto, no se considera que exista incoherencia entre el régimen establecido en la LISTA y su Reglamento General de desarrollo para las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, y el establecido para las edificaciones que, contando con licencia de obras, daten de la misma antigüedad.



Consulta sobre la regulación que la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) ha establecido para las edificaciones anteriores a 1975.

- Artículos relacionados: Disposición transitoria quinta de la LISTA
- Fecha de la respuesta: 27/09/2023

La disposición transitoria quinta de la LISTA, relativa al régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, establece lo siguiente:

1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.

Igual criterio se aplicará respecto de las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas.

3. Este régimen no resultará de aplicación en las zonas de dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas y, particularmente, a las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y de la imprescriptibilidad en los términos establecidos en el artículo 197 del Reglamento General de Costas.

De conformidad con esta norma, para las edificaciones en suelo rústico terminadas con anterioridad al 25/05/1975 (con la excepción de las edificaciones situadas en las zonas de dominio público marítimo terrestre y sus servidumbres) se podrá solicitar la correspondiente certificación administrativa, no procediendo en estos casos el reconocimiento de AFO. Esta certificación no incluye las obras posteriores irregulares que pudieran haberse ejecutado en la edificación.

La certificación supone un reconocimiento de la antigüedad de la edificación, edificación que puede ser conforme con la ordenación vigente o disconforme con la misma, debiendo contener el régimen aplicable a la edificación concreta, donde podrán incluirse las limitaciones derivadas de la legislación sectorial que procedan. Y ello, sin perjuicio de lo que al respecto pudieran establecer las Ordenanzas municipales y del pertinente control sectorial de la actividad.



2. TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

Consulta sobre la situación urbanística de un terreno, así como sobre los permisos que se requieren para proceder a su venta.

- Artículos relacionados: 3 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 12/01/2024.

En contestación a la consulta, se informa que el artículo 3 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, dispone que tiene derecho a ser informado por el Ayuntamiento, mediante cédula urbanística, sobre la situación, el régimen territorial y urbanístico aplicable y demás circunstancias territoriales y urbanísticas aplicables a un terreno, parcela, solar o edificio determinado.



3. RÉGIMEN DE SUELO

3.1. ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS EN SUELO RÚSTICO

Consulta sobre cómo proceder una vez emitido informe de incidencia territorial sobre una actuación extraordinaria en suelo rústico, en el caso de que la Administración competente para autorizar la actuación envíe a la Consejería alegaciones de la parte promotora, y solicite la ratificación o no el sentido negativo del informe preceptivo.

- Artículos relacionados: 22 y 52 de la LISTA y 72 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/06/2023.

En relación con la consulta es necesario precisar, con carácter previo, que ni la LISTA ni el Reglamento prevén el requerimiento de la ratificación o verificación del informe preceptivo establecido tanto para las actuaciones extraordinarias en suelo rústico (artículo 22.3 LISTA) como para las actuaciones con incidencia territorial (artículo 52 LISTA y 72 RGLISTA). Y desde el punto de vista procedimental sólo se justificaría la emisión de otro informe si se hubiese modificado sustancialmente la actuación propuesta durante la tramitación afectando al contenido del informe emitido inicialmente exigiendo una nueva valoración.

La situación planteada en la consulta no tiene causa en la modificación de la actuación objeto del procedimiento sino en la recepción de unas alegaciones de parte interesada en relación con el informe preceptivo emitido en su día. Dichas alegaciones se enmarcarían dentro del derecho a formular alegaciones en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, recogido en el artículo 53.1.e) de la Ley 39/2015. Respecto al régimen atribuible a estas alegaciones cabe hacer las siguientes consideraciones:

- Deberán ser tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución, según el artículo 53 y el 76 de la Ley 39/2015, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 88, que en ejecución del principio de congruencia exige que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.
- Debe ser la Administración u órgano competente para tramitar y o resolver el procedimiento (sea sectorial o ayuntamiento en el caso de la licencia urbanística) el que debe valorar las alegaciones. El hecho de que las alegaciones estén relacionadas con el contenido de un informe preceptivo no desplaza la obligación de contestar las mismas hacia el órgano que emite el informe sino que siguen correspondiendo al órgano competente del procedimiento.

Conforme a lo anterior, no es exigible un trámite de ratificación o verificación de informe en el procedimiento de autorización de actuaciones en suelo rústico por no estar previsto en la norma, ni siquiera cuando existan alegaciones de interesados, las cuales deberán ser atendidas por el órgano que tramita el procedimiento. Sin embargo ello no impide que el órgano competente para resolver decida remitirla al órgano informante y solicite, en base a la complejidad de la materia informada, su colaboración en base a lo dispuesto en el artículo 140.1.c) y 141 de la Ley 40/2015 que dispone el deber de asistencia y colaboración entre administraciones públicas.



Por otro lado, por razón de índole puramente práctica resulta aconsejable la comprobación de las alegaciones a los efectos de subsanar algún posible error o deficiencia en el contenido del informe ya que en estos casos parece oportuno aprovechar esa petición del órgano sustantivo a los efectos de modificar la orientación del informe o incluso su mera corrección. Por lo tanto, si la administración competente para la autorización nos remitiese a esta Consejería como competente en Ordenación del territorio (Delegaciones territoriales o Servicios centrales) las referidas alegaciones, estas deberán ser revisadas por el servicio u oficina que haya emitido el informe con el objeto de comprobar si se hubiese podido incurrir en algún error de interpretación o posición que pudiese justificar un cambio en su conclusión, en cuyo caso se pondría de manifiesto en la respuesta a la solicitud. En el caso de que no proceda modificación alguna de los términos del informe emitido en su día, solo procedería contestar al órgano solicitante la confirmación del contenido de aquel sin necesidad de justificación o valoración, y ello en base al principio de colaboración interadministrativa.



Consulta sobre la aplicación simultánea de los límites de edificabilidad y ocupación que se establecen, respectivamente, en los apartados 4 y 5 del artículo 28 del Reglamento a edificaciones necesarias para desarrollar actividades complementarias a la actividad principal, en actuaciones ordinarias en suelo rústico.

- Artículos relacionados: 28 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 16/01/2024.

Se consideran actuaciones ordinarias en suelo rústico las edificaciones que dan soporte a las actividades complementarias de primera transformación y comercialización cuya edificabilidad no supere los 2.500 m², de acuerdo con el apartado 4 del artículo 28 del Reglamento.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece que el conjunto de las edificaciones que dé soporte a las actuaciones ordinarias deben ser proporcionadas al uso que justifica su implantación y mantener, en lo esencial, las condiciones de suelo rústico. A estos efectos, podrán considerarse actuaciones ordinarias cuando la superficie de las edificaciones no supere en total el dos por ciento de la superficie de la parcela. Entre estas edificaciones se incluyen las que dan soporte a actividades complementarias de primera transformación y comercialización.

Toda actuación en suelo rústico que requiera edificaciones que superen las superficies establecidas en los apartados 4 y 5 del citado artículo 28 podrá ser autorizada como actuación extraordinaria en suelo rústico si se da alguno de los supuestos del artículo 30 del Reglamento.



Sobre un inmueble situado en suelo rústico y con Proyecto de Actuación aprobado que permite el uso extraordinario de ocio y hostelería, se solicita respuesta a las siguientes cuestiones:

1. La posibilidad de tramitar un nuevo Proyecto de Actuación en base a un uso extraordinario de carácter asistencial (residencia de ancianos).

2. En caso positivo, la posibilidad de mantener las edificaciones existentes sin necesidad de restituir los terrenos a su estado original.

3. ¿Existiría alguna contraprestación adicional de orden autonómico a las previstas en el artículo 22.5 de la ley 7/2021 de 1 de diciembre (LISTA), para el municipio?

4. ¿Existiría la obligación por parte de la Consejería competente de la Junta de Andalucía de expedir informe vinculante sobre el Proyecto de Actuación en base a lo expuesto en los artículos 32.2.c) y 71 del Decreto 550/2022 que desarrolla la ley 7/2021 y al artículo 2 de la ley 7/2021?

-
- Artículos relacionados: 2 y 22 de la LISTA y 35 y 71 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 20/11/2023.

Teniendo en cuenta los datos que nos ha facilitado, podría tramitarse un nuevo proyecto de actuación con el objeto de albergar una residencia de ancianos en el edificio existente, siempre que este uso no esté expresamente prohibido por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística vigente, y se respete el régimen de protección que, en su caso, sea de aplicación.

No cabría por tanto restituir el terreno a su estado original, puesto que va a utilizarse el mismo edificio para albergar el nuevo uso.

Respecto al pago de la prestación compensatoria en suelo rústico recogido en el artículo 22.5 de la LISTA, el reglamento de desarrollo establece en su artículo 35.4, que las actuaciones en edificaciones existentes que no impliquen un cambio de uso no estarán sometidas a prestación compensatoria, por lo que en este caso, sí que sería necesaria al producirse un cambio de uso. Esta prestación se calcularía sobre el presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse para la adecuación del edificio a residencia de ancianos.

En cuanto a la necesidad de solicitar el informe de incidencia supralocal, conforme al artículo 2 de la LISTA y el artículo 71 de su reglamento de desarrollo, salvo que el Ayuntamiento valore otra cosa a la vista del proyecto presentado y decida solicitarlo, entendemos que no sería necesario siempre que el nuevo proyecto de actuación, como se indica en la consulta, sólo suponga la modificación del uso, manteniendo el edificio legalmente construido y sin que se produzca un incremento de edificabilidad con respecto a este.



En cuanto a las actuaciones ordinarias en el suelo no urbanizable, los artículos 20 y 21 de la LISTA permiten la construcción, ligadas a la explotación, de viviendas y naves de primera transformación de productos sin necesidad de una autorización previa a la licencia. Entendemos que allí donde estos usos están prohibidos siguen estándolo. Y donde no, ¿son autorizables sin necesidad de autorización previa a la licencia municipal conforme al art 21 de la LISTA?.

-
- Artículos relacionados: del 20 al 22, del 27 al 29 de la LISTA. Y 22, 24 28 y 29 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 07/12/2023.

Las actuaciones en suelo rústico, tanto ordinarias como extraordinarias, deben cumplir con las condiciones de los artículos 20 de la LISTA y 22 del Reglamento. El régimen de las actuaciones ordinarias en suelo rústico se regula en el artículo 21 de la LISTA y en los artículos 27 a 29 del Reglamento.

De acuerdo con estos artículos, las actuaciones consistentes en actos de segregación, edificación, construcción, obras, instalaciones, infraestructuras o uso del suelo que se realicen sobre suelo rústico (ya sean ordinarias o extraordinarias) deberán ser compatibles con el régimen del suelo rústico, con la ordenación territorial y urbanística, y la legislación y planificación sectorial que resulte de aplicación. A estos efectos, según el artículo 22 a) del Reglamento se considerarán compatibles con la ordenación los usos o actuaciones que no estén expresamente prohibidos. Además, no podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos, de acuerdo con los criterios del artículo 24 del Reglamento, y quedarán vinculadas al uso que justifica su implantación, debiendo ser proporcionadas a dicho uso, adecuadas al entorno rural donde se ubican y se deberá considerar su integración paisajística y optimizar el patrimonio ya edificado.

Las condiciones de las actuaciones ordinarias vinculadas a la utilización racional de los recursos naturales y de las edificaciones de uso residencial necesarias para el desarrollo de usos ordinarios se ajustarán a lo establecido en los artículos 28 y 29 del Reglamento, respectivamente.

Para llevar a cabo actuaciones ordinarias en suelo rústico no es necesaria la autorización previa a la licencia a que se hace referencia en el artículo 22.3 de la LISTA. No obstante, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento, para las actuaciones ordinarias y extraordinarias en suelo rústico en las que concurra alguna de las circunstancias del artículo 71, se requerirá informe de incidencia territorial a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.



Consulta sobre la STC del Constitucional relativa a la LISTA publicada en el BOE de 22 de marzo de 2024. Se plantea si los expedientes que estén tramitándose como Actuaciones Ordinarias afectados por la Sentencia y que deban tramitarse como Actuación Extraordinaria deben devolverse para su correcto trámite.

- Artículos relacionados: 19, 21, 22, 50, 53, 137, 151, 153, disposición adicional cuarta y disposición derogatoria de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 15/04/2024

1.- LA SENTENCIA 25/2024, DE 13 DE FEBRERO DE 2024.- REC. INCONSTITUCIONALIDAD 1413-2022. INTERPUESTO CONTRA LA LISTA

El fallo de la sentencia del TC dice lo siguiente:

“En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional,... en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ...contra la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y, subsidiariamente, contra los arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); 22.1 y 2; 50; 53; 137.2 f); 151.1; 153.1 f); la disposición adicional cuarta; y la disposición derogatoria, apartado 2 f), de la citada Ley, ha decidido:

1.º Declarar que el inciso «Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas» del art. 22.2; la palabra «mineros» del art. 137.2 f) y los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, son inconstitucionales y nulos.

2.º Declarar que el art. 19.1 a) y los incisos «mineros», «a las energías renovables» y «actividades mineras» del art. 21.1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, no son inconstitucionales si se interpretan conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 5 d) y en el fundamento jurídico 6 a) (iii), respectivamente.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.”

2.- NORMAS APLICABLES

Artículo 164 Constitución Española:

1. Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

2. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

regulan esta materia el artículo 161.1.a) de la Constitución y el artículo 40 de la LOTC.

Artículo 161 Constitución Española.

“El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:



a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.” Artículo 40 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.:

“1.Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.

2. En todo caso, la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales”

3.- JUSTIFICACIÓN

El efecto que deriva de la declaración por el Tribunal Constitucional de la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de una norma con rango de ley es su expulsión del ordenamiento jurídico, y se produce desde la publicación oficial de la sentencia en el BOE.

La regla general es que la eficacia de la anulación lo sea ex tunc, desde que se originó la norma anulada.

A veces el TC ha modulado los efectos temporales en la aplicación de su sentencia, limitando los efectos retroactivos de la misma (denominadas por la doctrina como sentencias con efectos prospectivos).

La eficacia de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de una norma con rango o valor de ley no alcanza a aquellas situaciones que hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, con fundamento en el principio jurídico de seguridad jurídica (artículo 9.3 Co.)

El propio TC ha asimilado la cosa juzgada (en el ámbito judicial) con los actos administrativos firmes, o bien, como se ha denominado en algunas sentencias, especialmente en materia tributaria, las situaciones consolidadas.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como intérprete superior de la Constitución, al declarar la inconstitucionalidad de una norma, vincula y condiciona los actos y resoluciones de todos los poderes públicos, que deberán observar dicha doctrina y actuar conforme a la misma.

La vinculación del pronunciamiento de la sentencia del TC afecta, por un lado, a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la norma o parte de la norma que así se declare, y por otro lado, también se extiende sobre la necesaria interpretación para que resulte constitucional (sentencias interpretativas) realizada por el propio tribunal de la parte de la norma que se disponga en el mismo fallo. Esto último, en aplicación del principio de conservación de las normas y con el objeto de evitar la declaración de inconstitucionalidad de las mismas. La vinculación de esa declaración interpretativa se justifica en que la vinculación no debe ceñirse exclusivamente al fallo de la sentencia constitucional, sino que se extiende a la propia motivación de aquella, es decir, a todos los fundamentos que conforman la ratio decidendi o que hayan permitido alcanzar tal decisión.



4.- CONCLUSIÓN

Como regla general la sentencia 25/2024, de 13 de febrero, ha de ser cumplida con efectos desde su publicación, entendiéndose anulados los incisos indicados en el fallo, y debiendo aplicarse la interpretación de la norma que el Tribunal ha considerado inconstitucional desde aquel momento, dado que el Tribunal Constitucional no ha hecho una modulación de los efectos de su declaración en ningún otro sentido.

No pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia aquellas situaciones que a la fecha de dictarse y publicarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante resolución administrativa firme o que puedan ser consideradas como situaciones consolidadas, lo que habría de determinarse en cada caso en función de la naturaleza del procedimiento o actuación territorial o urbanística de que se trate.

Por lo tanto, puede concluirse que en los supuestos de procedimientos o actuaciones que no puedan entenderse como culminados, los operadores jurídicos tienen la obligación de aplicar la norma sin considerar los preceptos o apartados que han sido declarados inconstitucionales, así como a aplicarla conforme a la interpretación dictada por el Tribunal Constitucional o no aplicar la interpretación de la norma que el Tribunal ha considerado inconstitucional.



Consulta sobre la interpretación que debe darse al artículo 21.3 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

En concreto se plantea si la excepción “*siempre que no exista alternativa viable, técnica y económicamente, conforme a dicha ordenación*” es de aplicación a todos las edificaciones y espacios existentes en el término municipal o si es de aplicación únicamente a los bienes de patrimonio histórico y a los espacios naturales o cualquier otro elemento protegido por la legislación específica.

-
- Artículos relacionados: 21 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: No aparece la fecha.

El artículo 21.3 del Reglamento General de la LISTA establece que *para garantizar el acceso a las fuentes de energía renovable, las instalaciones de producción, incluidas las líneas de evacuación, podrán ocupar espacios libres públicos en virtud del título que corresponda, así como los espacios libres privados y cubiertas de edificios y aparcamientos, públicos y privados, considerándose compatibles con la ordenación territorial y urbanística por razón de su uso, ocupación, altura, edificabilidad o distancia a linderos. Lo anterior será de aplicación sin perjuicio del régimen que resulte de aplicación a los bienes del patrimonio histórico, a los espacios naturales o a cualquier otro elemento protegido por la legislación específica, siempre que no exista alternativa viable, técnica y económicamente, conforme con dicha ordenación y que no se afecte negativamente al uso público de los terrenos y edificaciones.*

De la lectura del precepto reproducido y de lo dispuesto al respecto en la LISTA y su desarrollo reglamentario puede afirmarse que, como regla general, las instalaciones de producción de energías renovables en espacios libres públicos y privados y en cubiertas de edificios y aparcamientos se consideran compatibles con la ordenación territorial y urbanística por razón de su uso, ocupación, altura, edificabilidad o distancia a linderos.

Esta norma tiene tres excepciones:

- Que estén prohibidas o limitadas por la legislación de aplicación a los bienes del patrimonio histórico, a los espacios naturales o a cualquier otro elemento protegido por la legislación específica.
- Que exista alternativa viable, técnica y económicamente, que sea conforme con la ordenación territorial y urbanística.
- Que afecte negativamente al uso público de los terrenos y edificaciones.

Estas excepciones son de aplicación de modo independiente a todas las edificaciones y espacios existentes en el término municipal, sean protegidos o no.

Entendiendo resuelta la consulta, quedamos a su disposición para cualquier información adicional o duda que en relación con este mismo asunto pudiera tener.



Consulta relativa a la autorización para un cobertizo de aperos en una parcela de 9.800 metros que se deniega por el Ayuntamiento porque en un radio de 200 metros según la RGLISTA artículo 24 hay un asentamiento de más de 6 viviendas. Se plantea si “los conjuntos edificatorios que formen parte de una actuación ordinaria o extraordinaria autorizada computarán como una edificación tomándose como referencia la edificación principal”.

- Artículos relacionados: 20 y 110 de la LISTA. Y 24 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/12/2023

En relación con su consulta, debe aclararse que no le corresponde a esta Administración autonómica pronunciarse sobre asuntos concretos ni examinar expedientes que son de competencia exclusiva municipal y, por tanto, sobre los que esta Administración carece de atribuciones. En este sentido, le corresponde al Ayuntamiento la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión de licencias, conforme dispone el art. 140 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

Con independencia de lo anterior y sin que ello suponga una injerencia en los asuntos de competencia municipal, se dejan consignadas a continuación una serie de consideraciones generales relativas que debe entenderse por conjuntos edificatorios en el artículo 24 del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA), y qué determinaciones contiene el artículo 24 del RGLISTA sobre el círculo de 200 metros.

Establece el artículo 24 del RGLISTA lo siguiente:

Artículo 24. Actos que inducen a la formación de nuevos asentamientos.

1. Conforme al artículo 20.b) de la Ley, en suelo rústico se entenderá que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico puedan llegar a generar dinámicas de utilización del territorio o demandas de infraestructuras o servicios colectivos impropios de la naturaleza de esta clase de suelo.

Los instrumentos de ordenación urbanística establecerán parámetros objetivos, complementarios a lo dispuesto en el apartado 2, para evitar el riesgo de formación de nuevos asentamientos en suelo rústico al margen de las actuaciones de transformación urbanísticas.

2. Inducen a la formación de un nuevo asentamiento cualquiera de las siguientes circunstancias:
(...)

c) La agrupación de edificaciones cuando, en un círculo de 200 metros de radio, existan al menos:

1ª. Seis edificaciones o construcciones de uso residencial, industrial o terciario o

2ª. Diez edificaciones o construcciones de cualquier uso.

A estos efectos, no se considerarán las instalaciones desmontables de uso ganadero y agrícola, tales como los invernaderos, umbráculos, mangas o pajares, ni las pequeñas construcciones vinculadas a los usos ordinarios que tengan una superficie inferior a 10 metros cuadrados y una altura inferior a cuatro metros. Los conjuntos



edificatorios que formen parte de una actuación ordinaria o extraordinaria autorizada computarán como una única edificación, tomándose como referencia la edificación principal.

d) La ejecución de nuevas edificaciones que dé lugar a las circunstancias del apartado 2.c)

De la lectura del precepto se infiere que para que un conjunto de edificaciones compute como una única edificación es necesario que haya sido autorizado, entendiéndose por tal que la actuación haya sido objeto de la correspondiente licencia municipal de obras, por lo que las edificaciones ejecutadas al margen de cualquier permiso de obras del Ayuntamiento computarán todas individualmente, salvo que se trate de instalaciones desmontables de uso ganadero y agrícola o de pequeñas construcciones vinculadas a los usos ordinarios que tengan una superficie inferior a 10 m² y una altura inferior a 4 metros. Por tanto, por lo que respecta a la consulta sobre si debe computarse la pequeña edificación destinada a garaje, dependerá de si se trata de un uso ordinario (que fuera destinado a maquinaria agrícola, por ejemplo) y de si es de superficie y altura inferior a los parámetros reproducidos.

Por lo que se refiere a dónde se sitúa el centro de ese círculo de 200 metros a que se refiere el artículo 24, la norma no menciona dónde ha de establecerse, por lo que la edificación que se pretende proyectar podría situarse, si la superficie y características de la parcela lo permite, de forma que trazando cualquier círculo de 200 metros desde su nueva ubicación las edificaciones o construcciones existentes no llegaran al alcanzar el número de seis en función del uso que tuvieran las mismas.

Por último, se señala que el reconocimiento en Catastro de una edificación no implica por sí mismo, en ningún caso, el ajuste a la legalidad urbanística de la misma.



Consulta sobre la tramitación de una licencia de obra para almacén de aperos de labranza, vinculado a la actividad agrícola de la finca, incluido dentro de las Áreas de transición del POTAUM de Málaga, donde no son compatibles las construcciones vinculadas a la explotación agrícola de la Finca.

Surge la duda sobre si construcciones vinculadas a usos ordinarios de menos de 10 m² pueden no tener la consideración de edificación, y por tanto ser tanto compatible con las Áreas de transición donde se encuentra la protección territorial de la parcela y tener la posibilidad de realizarse aunque existan más de 6 construcciones de uso residencial, industrial o terciario en un radio de 200 m.

-
- Artículos relacionados: 24 y anexo del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 19/04/2023

En relación con su consulta, se informa lo siguiente:

El RGLISTA contiene un Anexo de definiciones a los efectos de lo dispuesto en la LISTA y en el propio Reglamento, y siempre que de la legislación específicamente aplicable no resulte otra definición más pormenorizada.

En su apartado 3 define edificación como *todo tipo de obras y construcciones que tengan carácter permanente y sean susceptibles de albergar un uso.*

Como puede observarse, no establece una superficie mínima para que una obra o construcción sea considerada edificación.

Por su parte, el artículo 24.2 c) dispone que *inducen a la formación de un nuevo asentamiento la agrupación de edificaciones cuando, en un círculo de 200 m² de radio, existan las menos:*

1ª. Seis edificaciones o construcciones de uso residencial, industrial o terciario o

2ª. Diez edificaciones o construcciones de cualquier uso.

A estos efectos, no se considerarán las instalaciones desmontables de uso ganadero y agrícola, tales como los invernaderos, umbráculos, mangas o pajares, ni las pequeñas construcciones vinculadas a los usos ordinarios que tengan una superficie inferior a 10 metros cuadrados y una altura inferior a cuatro metros. Los conjuntos edificatorios que formen parte de una actuación ordinaria o extraordinaria autorizada computarán como una única edificación, tomándose como referencia la edificación principal.

El hecho de que el legislador haya considerado que las construcciones vinculadas a los usos ordinarios que tengan una superficie inferior a 10 metros cuadrados no computen para considerar la inducción de nuevos asentamientos (“*a estos efectos*”) no implica que no tengan la consideración de edificación.

No obstante, debe señalarse que el artículo 71.3 de la normativa del POTAUM dispone, para las Zonas de Protección Territorial, entre las que se incluyen las Áreas de Transición, que *se prohíben las edificaciones vinculadas a las actividades agropecuarias, incluso la vivienda unifamiliar, a excepción de las ligadas por su dimensión y naturaleza a la utilización de las fincas y se ajusten a los planes y programas de los organismos competentes en materia de agricultura.*

En cuanto al alcance de estas dos condiciones:



- *Vinculación por su dimensión y naturaleza a la utilización de las fincas.* Parece claro, por las características de la edificación objeto de su consulta (cuarto de aperos de 8 m²), que podría ser compatible.

- *Se ajusten a los planes y programas de los organismos competentes en materia de agricultura.* No suele haber planes de agricultura, pero esta condición podría acreditarse por el reconocimiento de la explotación agrícola por parte de la administración sectorial (alta de la explotación, ayudas de la PAC,...)



Consulta sobre la interpretación que debe hacerse del artículo 29 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA).

En concreto plantea si está limitada a la unidad el número de viviendas vinculadas al desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico.

- Artículos relacionados: 20 y 21 de la LISTA. Y 24, 26, y 29 -31 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 26/10/2023

La consulta formulada parece referirse a si es posible autorizar más de una vivienda vinculada a los usos ordinarios en una misma finca rústica.

El artículo 21.2 b) de la LISTA establece que se consideran actuaciones ordinarias *las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.*

Por su parte, el artículo 29 del RGLISTA objeto de consulta dispone lo siguiente:

Artículo 29. Edificaciones de uso residencial necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios.

1. Para justificar la necesidad de implantación de una vivienda vinculada al desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, a los efectos del artículo 21.2.b) de la Ley, no será suficiente con el cumplimiento de la parcela mínima que establezcan los instrumentos de ordenación. Además de ello, el promotor de la actuación deberá acreditar que concurren las siguientes condiciones de implantación:

a) Que la vivienda se localiza en una finca destinada a la explotación agrícola, ganadera, forestal o de otros recursos naturales y que es necesaria para la actividad que se desarrolla en la misma.

b) Que la actividad constituye una unidad técnica, económica y empresarial o forma parte de un conjunto integrado de unidades bajo la forma de grupo de empresas, cooperativas u otras formas de gestión empresarial de similar naturaleza.

c) Que la ejecución de la vivienda supone una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la explotación.

d) Que la vivienda se destina a la residencia habitual de sus ocupantes y se justifica en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control necesarias para el desarrollo de las actividades de la explotación.

2. (...)

3. La licencia de las edificaciones reguladas en este artículo quedará condicionada a que el promotor acredite la puesta en servicio de la explotación que la justifica, de forma previa o simultánea a la ejecución de las obras autorizadas, así como al compromiso de mantener la vinculación entre la edificación y la explotación que deberá mantenerse en las transmisiones que se realicen.



4. Deberá ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, conforme a lo previsto en la Ley estatal de suelo, la vinculación entre las edificaciones residenciales y los usos ordinarios del suelo rústico que justifican su autorización. A estos efectos, la anotación indicará la indivisibilidad de las edificaciones y las concretas limitaciones de uso impuestas por el título habilitante.

La desvinculación entre la edificación y el uso requerirá, en todo caso, de una nueva autorización conforme a lo previsto en el Reglamento y la transmisión de la edificación requerirá mantener la misma conforme al apartado 3.

Por otra parte, debe mencionarse lo establecido en el artículo 30. 4 a) del RGLISTA referido a las actuaciones extraordinarias, que dispone que *con carácter general, podrá autorizarse una vivienda por actuación cuando sea necesario para su desarrollo económico y se justifique en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control. Excepcionalmente, podrán autorizarse un número mayor para las actuaciones que motiven una necesidad diferente y cumplan igualmente las siguientes condiciones:*

b) Que la vivienda y la actuación extraordinaria se desarrollen en la misma finca.

c) Que la ejecución de la vivienda suponga una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la actuación.

d) Que se mantenga la vinculación entre la vivienda y la actuación extraordinaria. A estos efectos serán de aplicación las condiciones que se establecen en el artículo 29.3 y 4.

Asimismo, resulta de interés para la consulta formulada traer a colación lo dispuesto en el artículo 31 del RGLISTA para las viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas, al establecer en su apartado 1 a) la limitación de que *no se permitirá más de una vivienda unifamiliar aislada por parcela, salvo aquellas con tipología de cortijo, hacienda o similar terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que acrediten la existencia en esa fecha de un uso unifamiliar.*

De las disposiciones reproducidas se infiere por una interpretación conjunta de las mismas que es posible autorizar más de una vivienda en la misma finca, al no estar prohibido expresamente como en el supuesto de las viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas, y por analogía con lo dispuesto para las actuaciones extraordinarias.

No obstante, estaríamos ante supuestos muy excepcionales, y ello en atención a los requisitos establecidos para la autorización de estas edificaciones en el artículo 29, que exige se justifique debidamente la necesidad de la implantación de las viviendas para la explotación, que su ejecución suponga una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la misma, y que se justifique que las viviendas son necesarias como residencia habitual de sus ocupantes por las funciones que desarrollan en la explotación de vigilancia, asistencia, gestión o control. Por tanto, debe justificarse con datos objetivos que para el ejercicio de estas funciones es necesario más de una vivienda.

Además, el artículo 26 del RGLISTA exige que estas edificaciones sean adecuadas y proporcionadas al uso que justifique su implantación, debiendo tenerse en cuenta en todo caso que, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 b) de la LISTA, no podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos, en los términos especificados en el artículo 24 del RGLISTA.

CONCLUSIONES



A la vista de todo lo expuesto se concluye que la normativa vigente no limita a la unidad la vivienda vinculada por explotación, si bien en atención a los requisitos exigidos para que estas edificaciones sean autorizables se considera que estaríamos ante actuaciones realmente excepcionales.



Consulta relativa al artículo 35 del Reglamento General de la LISTA, en concreto del párrafo 5 de este artículo, del siguiente tenor: " Las actuaciones en edificaciones existentes que no impliquen un cambio de uso no estarán sometidas a prestación compensatoria."

¿Las edificaciones existentes a las que se refiere el artículo son edificaciones que por ejemplo hace años obtuvieron una declaración de interés público (al amparo de la Ley del suelo de 1992) o respecto de las que se aprobó un proyecto de actuación (al amparo de la LOUA) cesaron su actividad, y ahora se autoriza en las mismas una actuación extraordinaria nueva (al amparo de la LISTA)?

¿sería de aplicación el artículo y por tanto estaría exenta del pago de prestación compensatoria una actuación extraordinaria en una edificación respecto de la que cuando se construyó se aprobó un proyecto de actuación para la actividad de prefabricados de obra, cesa esta actividad, la nave la compra una nueva empresa y se implanta en la misma una industria de ensamblaje de vehículos eléctricos a través del otorgamiento de una actuación extraordinaria al amparo de la LISTA? No se ha producido un cambio de uso, dado que ambas actividades son industriales, sólo un cambio de actividad.

-
- Artículos relacionados: 25, 35 y anexo del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 02/06/2023

Se remite consulta sobre qué debe entenderse por *edificaciones existentes* en el apartado 4 del artículo 35 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA), en relación a si podría considerarse *edificación existente* una edificación que con anterioridad fue objeto de un Proyecto de actuación al amparo de la LOUA.

El artículo 35.4 del RGLISTA dispone que "*las actuaciones en edificaciones existentes que no impliquen un cambio de uso no estarán sometidas a prestación compensatoria*".

Al respecto, se aclara que una edificación que con anterioridad fue objeto de un Proyecto de actuación al amparo de la LOUA sería sin duda una edificación existente.

De conformidad con lo establecido en el ANEXO de definiciones del RGLISTA, apartado 5, a los efectos de lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento una edificación preexistente es la edificación que cuenta con cubierta y muros perimetrales, con independencia del cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

En segundo lugar, se solicita aclaración sobre la procedencia de tramitar una actuación extraordinaria y el pago de prestación compensatoria para la implantación de una actividad determinada de industria de ensamblaje de vehículos eléctricos en una nave, que fue autorizada mediante un proyecto de actuación para la actividad de prefabricados de obra.

Dispone el artículo 25.3 del RGLISTA que se requerirá de una autorización previa para la ampliación de las actuaciones extraordinarias implantadas que impliquen un incremento de la superficie ocupada o edificada superior al veinticinco por ciento sobre la inicialmente autorizada y, en todo caso, para los cambios de uso.

Al amparo de esta norma, en el supuesto en que la nueva actividad que se pretenda implantar suponga un cambio del uso anteriormente autorizado, deberá tramitarse una actuación extraordinaria con carácter previo a la concesión de la correspondiente licencia, debiendo abonarse una prestación compensatoria por importe



del 10% del presupuesto de las obras que hayan de realizarse para la adaptación del uso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.3 del RGLISTA.

Si la nueva actividad a implantar, de acuerdo con lo previsto en las normas urbanísticas municipales, no implicara un cambio en el uso urbanístico anterior, no procedería la tramitación de una actuación extraordinaria, ni el abono de prestación compensatoria, al amparo de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 35 del RGLISTA, objeto de consulta, que dispone que *“las actuaciones en edificaciones existentes que no impliquen un cambio de uso no estarán sometidas a prestación compensatoria”*.

Ello siempre y cuando no se realicen obras que impliquen la ampliación de la edificación, pues en ese caso procedería abonar una prestación compensatoria a calcular teniendo en cuenta el presupuesto de ejecución material de las obras de ampliación, así como la necesidad de tramitar una nueva autorización previa si el incremento de la superficie ocupada supera el 25% de la inicial (art. 35.5).



Consulta solicitando aclaración del uso pormenorizado que le corresponde a los alojamientos de temporeros. Plantean que Por un lado según el art. 29 los alojamientos de temporeros se consideran edificaciones de uso residencial y según el anexo de definiciones, los alojamientos protegidos o similares tendrían se consideran como edificaciones con uso dotacional.

- Artículos relacionados: 29 y anexo del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/06/2023

En relación con su consulta, se informa lo siguiente:

El artículo 29 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA) regula las edificaciones de uso residencial necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, incluyendo las edificaciones destinadas al alojamiento de personas que desarrollan trabajos por temporada.

En suelo rústico, estas edificaciones tienen un uso residencial vinculado a los usos propios de esta clase de suelo, y están destinadas a posibilitar el desarrollo de la actividad que se desarrolla en dicha finca o fincas. El suelo rústico carece de uso pormenorizado.

Por su parte, el Anexo de definiciones del RGLISTA contempla en los números 15 y 16 los conceptos de uso global y pormenorizado, referidos a una zona de suelo urbano o a un ámbito de transformación urbanística.

Dentro del uso global dotacional, que puede ser público o privado, se incluye, entre otros, el uso pormenorizado de equipamientos comunitarios, consituido por el conjunto de instalaciones y servicios que permiten desarrollar la actividad colectiva de una población, distinguiendo entre los básicos, que son los que dan un servicio directo a los ciudadanos (docente, deportivo, sanitario, asistencial, social y cultural, mercados de abastos, religioso, funerario, alojamientos protegidos o similares) y los de gestión (administrativo, juzgados, protección civil, policía, defensa, prisiones o similares).

Se define como alojamiento protegido el destinado a colectivos específicos, incluidos los temporeros, bajo régimen de alquiler o cesión de uso e integrados por una parte privativa, que debe permitir el desarrollo de todas las funciones que son propias a la vivienda, y por los servicios comunitarios que sirvan de apoyo a esas funciones. Dichos alojamientos constituyen un uso residencial, cuya utilización se restringe a aquellos usuarios que cumplan determinadas condiciones y que habrán de mantener en todo caso su condición de bienes de titularidad pública.

En suelo urbano los alojamientos de temporeros podrán implantarse en parcelas con uso dotacional, así como en aquellas parcelas donde el uso dotacional sea compatible en virtud de la ordenación urbanística vigente en el municipio. Por tanto, lo que prevé la normativa urbanística es la compatibilidad en las parcelas dotaciones de determinado uso residencial (el alojamiento protegido dedicado a colectivos específicos).

En conclusión, estos alojamientos para temporeros constituyen un uso residencial en todo caso, siendo compatible con el uso dotacional en el caso de que se cumplan los requisitos para su consideración como alojamiento protegido.



Consulta sobre la aplicación e interpretación del artículo 24 del Reglamento de la LISTA: *actos que inducen a la formación de nuevos asentamientos*, concretamente en su apartado c) sobre la agrupación de edificaciones, cuando en un círculo de 200 metros de radio exista el número de edificaciones que se señala.

Se plantea cuál es el punto de referencia a partir del cual se miden esos 200 metros, ya que el resultado podría ser distinto dependiendo del emplazamiento del círculo.

- Artículos relacionados: 24 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 26/01/2024.

En relación a su consulta, establece el artículo 24 del RGLISTA lo siguiente:

Artículo 24. Actos que inducen a la formación de nuevos asentamientos.

1. Conforme al artículo 20.b) de la Ley, en suelo rústico se entenderá que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico puedan llegar a generar dinámicas de utilización del territorio o demandas de infraestructuras o servicios colectivos impropios de la naturaleza de esta clase de suelo.

Los instrumentos de ordenación urbanística establecerán parámetros objetivos, complementarios a lo dispuesto en el apartado 2, para evitar el riesgo de formación de nuevos asentamientos en suelo rústico al margen de las actuaciones de transformación urbanísticas.

2. Inducen a la formación de un nuevo asentamiento cualquiera de las siguientes circunstancias:

(...)

c) La agrupación de edificaciones cuando, en un círculo de 200 metros de radio, existan al menos:

1ª. Seis edificaciones o construcciones de uso residencial, industrial o terciario o

2ª. Diez edificaciones o construcciones de cualquier uso.

(...)

Respecto a dónde se sitúa el centro de ese círculo de 200 metros, la norma no menciona dónde ha de establecerse. Teniendo en cuenta que el objetivo del artículo 24 del Reglamento de la LISTA es impedir la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico, para lo cual introduce parámetros cuantificables que deben observarse, la lectura que debemos hacer de su apartado 2.c) es que en todo ámbito que quede en el interior de un círculo de 200 metros de radio no deben darse las circunstancias que precisa respecto a la agrupación de edificaciones, ya que inducirían a la creación o favorecerían el desarrollo de un nuevo asentamiento.

Así, deberá comprobarse que si existe algún círculo en el que puedan detectarse tales circunstancias, podríamos concluir que la agrupación de edificaciones existentes o la ejecución de una nueva construcción induce a la formación de nuevos asentamientos.



Consulta solicitando aclaración relativa al Reglamento de la LISTA en lo que se refiere al art. 21.2 y 29.2b sobre las viviendas para temporeros.

- Artículos relacionados: 21 de la LISTA. Y 29 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 04/04/2023

En relación con su solicitud de aclaración de la interpretación que debe darse a los artículos 21.2 b) de la LISTA y 29.2 del RGLISTA se informa lo siguiente:

El artículo 21.2 b) de la LISTA considera actuaciones ordinarias las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos de temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

Por su parte, el artículo 29.2 del RGLISTA dispone que, además de las condiciones del apartado 1, las edificaciones residenciales en explotaciones agrícolas destinadas al alojamiento de personas que desarrollan trabajos por temporada, deberán acreditar las siguientes condiciones:

a) La necesidad del alojamiento en base a los ciclos agrícolas, al volumen de producción y a la imposibilidad de atender la demanda prevista en las edificaciones existentes en la explotación.

b) Sólo podrán considerarse como actuación ordinaria cuando tengan un carácter de alojamiento transitorio y se destine al servicio de la explotación agrícola que justifica su implantación. Podrán tener la consideración de actuación extraordinaria cuando los alojamientos estén previstos para un conjunto de explotaciones, el número de trabajadores previsto sea superior a 16 o se destinen a otros usos fuera de la temporada agrícola.

(...)

Los preceptos reproducidos no dejan margen a la interpretación del técnico municipal en el caso en que el número de trabajadores previstos sea superior a 16, pues en este caso se considera una actuación extraordinaria, no ordinaria.

Ello es debido a que se ha considerado que por la intensidad del uso residencial, debe ser objeto de una actuación extraordinaria.

No obstante, se informa que, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.4 del RGLISTA, los parámetros y las condiciones establecidas en el artículo 29 pueden ser moduladas por los instrumentos de ordenación territorial, atendiendo a las características de un ámbito concreto, y por los instrumentos de ordenación urbanística, en función del alcance de sus determinaciones, pudiendo establecerse una regulación más o menos restrictiva.

Por último, añadir que se toma nota de sus sugerencias a los efectos de una eventual modificación de la normativa en esta materia.



4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Consulta sobre el contenido del informe de incidencia territorial a emitir en el procedimiento de autorización previa de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico que se regula en los artículos 22.3 de la LISTA y 32.1.c del Reglamento General de la LISTA, que debe ajustarse a lo especificado en el artículo 2 de la LISTA y 72 del Reglamento y que se emitirá siempre que la actuación tenga incidencia en la ordenación del territorio o bien afecte o tenga incidencia supralocal.

- Artículos relacionados: 2 y 22 de la LISTA y, 32 y 72 del Reglamento de desarrollo de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 02/02/2024.

1º. Valoración de la posible incidencia supralocal de una actuación

Entendemos que, en todos los supuestos del artículo 2 de la LISTA, la incidencia supralocal dependerá del objeto de la actuación, su magnitud, impacto regional o subregional o de su carácter estructurante y vertebrador del territorio, excepto en actuaciones que se localicen en suelo especialmente protegido por legislación sectorial, en suelo preservado por la planificación territorial o en el espacio litoral, que tendrán incidencia en la ordenación del territorio en todos los casos, en virtud del artículo 71.1.a del Reglamento.

2º. Se consulta sobre la posible inducción a la formación de nuevos asentamientos de actuaciones colindante con suelo urbano.

La colindancia con suelo urbano de una actuación, por sí sola, no induce a la formación de nuevos asentamientos. Inducen a formar nuevos asentamientos las actuaciones en las que se dé alguno de los supuestos recogidos en el apartado 2 del artículo 24 del Reglamento así como las que incumplan los parámetros objetivos establecidos por los instrumentos de ordenación urbanística para evitar la formación de nuevos asentamientos, como dispone el apartado 1 del citado artículo.

3º. Aclaración sobre la aplicación de los apartados 2.c) y 2.d) del artículo 24 del Reglamento cuando se proyecten actuaciones extraordinarias colindantes con suelo urbano.

Los apartados 2.c) y 2.d) del artículo 24 del Reglamento establecen unas densidades edificatorias que inducen a la formación de nuevos asentamientos. Debe entenderse que esto es aplicable a edificaciones ubicadas en suelo rústico, sin contar las que se ubiquen en suelo urbano (o hayan de ubicarse en suelo urbano en un futuro).

4º. Se consulta si las determinaciones sobre la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico establecida en los instrumentos de planeamiento general deben ser objeto del informe de incidencia territorial de la Consejería.

Coincidimos con el criterio de la Delegación Territorial en cuanto a que no debe ser objeto de análisis en el informe autonómico, por razones competenciales, el cumplimiento de determinaciones urbanísticas contenidas en el planeamiento urbanístico, cuyo control corresponde a los Ayuntamientos. No obstante, deberá especificarse en el informe el alcance del mismo a este respecto.

Debe tenerse en cuenta en todo caso lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento, que establece normas de aplicación directa, y dispone en su apartado 4 que las determinaciones de la ordenación territorial y



urbanística vigentes se aplicarán en lo que no contradigan el régimen de usos y actividades en suelo rústico que se establece en el Capítulo III (artículos 22 a 26). Los instrumentos de ordenación urbanística podrán contener determinaciones más restrictivas y el control y vigilancia de su cumplimiento corresponde a los Ayuntamientos.

5º. Se consulta sobre la posible inducción a la formación de nuevos asentamientos de actuaciones colindantes con suelos urbanizables sectorizados u ordenados.

La colindancia de una actuación con suelo urbanizable no es un hecho que induzca a la formación de nuevos asentamientos, pues no se encuentra entre los supuestos recogidos en el apartado 2 del artículo 24 del Reglamento, salvo que establezca lo contrario el instrumento de ordenación urbanística o exista en el ámbito del suelo urbanizable una agrupación de edificaciones irregulares.

No obstante, se debe valorar caso por caso si una actuación colindante con suelo urbanizable o cercano a él afecta al sistema de asentamientos, en función de su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio, independientemente de que induzca a la formación de nuevos asentamientos o no.



Consulta sobre el criterio a adoptar en aquellas situaciones en que una vez emitido informe de incidencia territorial sobre una actuación en suelo rústico, la Administración competente para autorizar la actuación remite las alegaciones de la promotora y solicita que se proceda a "ratificar o no el sentido negativo del informe preceptivo".

- Artículos relacionados: 22 y 52 de la LISTA. Y 72 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/06/2023

En relación a dicha consulta es necesario precisar, con carácter previo, que ni la LISTA ni el Reglamento prevén el requerimiento de la ratificación o verificación del informe preceptivo establecido tanto para las actuaciones extraordinarias en suelo rústico (artículo 22.3 LISTA) como para las actuaciones con incidencia territorial (art. 52 LISTA y 72 RGLISTA). Y desde el punto de vista procedimental sólo se justificaría la emisión de otro informe si se hubiese modificado sustancialmente la actuación propuesta durante la tramitación afectando al contenido del informe emitido inicialmente exigiendo una nueva valoración.

La situación planteada en la consulta no tiene causa en la modificación de la actuación objeto del procedimiento sino en la recepción de unas alegaciones de parte interesada en relación con el informe preceptivo emitido en su día. Dichas alegaciones se enmarcarían dentro del derecho a formular alegaciones en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, recogido en el artículo 53.1.e) de la Ley 39/2015. Respecto al régimen atribuible a estas alegaciones cabe hacer las siguientes consideraciones:

- Deberán ser tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución, según el artículo 53 y el 76 de la Ley 39/2015, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 88, que en ejecución del principio de congruencia exige que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

- Debe ser la Administración u órgano competente para tramitar y o resolver el procedimiento (sea sectorial o ayuntamiento en el caso de la licencia urbanística) el que debe valorar las alegaciones. El hecho de que las alegaciones estén relacionadas con el contenido de un informe preceptivo no desplaza la obligación de contestar las mismas hacia el órgano que emite el informe sino que siguen correspondiendo al órgano competente del procedimiento.

Conforme a lo anterior, no es exigible un trámite de ratificación o verificación de informe en el procedimiento de autorización de actuaciones en suelo rústico por no estar previsto en la norma, ni siquiera cuando existan alegaciones de interesados, las cuales deberán ser atendidas por el órgano que tramita el procedimiento. Sin embargo ello no impide que el órgano competente para resolver decida remitirla al órgano informante y solicite, en base a la complejidad de la materia informada, su colaboración en base a lo dispuesto en el artículo 140.1.c) y 141 de la Ley 40/2015 que dispone el deber de asistencia y colaboración entre administraciones públicas.

Por otro lado, por razón de índole puramente práctica resulta aconsejable la comprobación de las alegaciones a los efectos de subsanar algún posible error o deficiencia en el contenido del informe ya que en estos casos parece oportuno aprovechar esa petición del órgano sustantivo a los efectos de modificar la orientación del informe o incluso su mera corrección. Por lo tanto, si la administración competente para la autorización nos remitiese a esta Consejería como competente en Ordenación del territorio (Delegaciones territoriales o Servicios centrales) las referidas alegaciones, estas deberán ser revisadas por el servicio u oficina que haya emitido el informe con el objeto de comprobar si se hubiese podido incurrir en algún error de interpretación o



posición que pudiese justificar un cambio en su conclusión, en cuyo caso se pondría de manifiesto en la respuesta a la solicitud. En el caso de que no proceda modificación alguna de los términos del informe emitido en su día, solo procedería contestar al órgano solicitante la confirmación del contenido de aquel sin necesidad de justificación o valoración, y ello en base al principio de colaboración interadministrativa.



5. ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Consulta acerca de la posibilidad de tramitar un Plan de Ordenación Intermunicipal para resolver la ordenación de un ámbito concreto perteneciente a dos términos municipales.

- Artículos relacionados: 64 y disposición transitoria segunda de la LISTA y 87 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 21/04/2022.

Para un área concreta integrada por terrenos situados en dos términos municipales colindantes, sí es posible tramitar un Plan de Ordenación Intermunicipal siempre que los suelos deban ser objeto de una actuación urbanística conjunta (dependerá del objeto) y siempre que dicho instrumento de planeamiento se limite a lo estrictamente indispensable para el fin que se establezca, y se procure la mínima incidencia sobre la ordenación establecida en los municipios afectados.

No obstante, se recuerda que la Disposición transitoria segunda “Vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes” de la LISTA establece que no se pueden delimitar actuaciones de transformación urbanística en suelo no urbanizable hasta que se proceda a la sustitución de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios por los instrumentos que en la citada Ley 7/2021, de 1 de diciembre, se establecen.



Consulta sobre si, de acuerdo con el artículo 81.3 del Reglamento, en las actuaciones de reforma interior, la reserva mínima del 10 por ciento para su destino a vivienda protegida es sobre la nueva edificabilidad residencial o si pudiera interpretarse que este porcentaje se aplica sobre la totalidad de la edificabilidad residencial del ámbito.

- Artículos relacionados: 61 de la LISTA y 83 y disposición transitoria segunda del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 08/02/2023.

El artículo 83.1 del Reglamento, que establece:

“Conforme al artículo 61.5 de la Ley, en los ámbitos de las actuaciones de nueva urbanización se reservará, como mínimo, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para su destino a vivienda protegida. En las actuaciones de reforma interior, dicha reserva será como mínimo del diez por ciento de la nueva edificabilidad residencial.”

El artículo 20.1 b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece lo siguiente:

“1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

(...)

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.”

El artículo 61.5 de la LISTA, en consonancia con este precepto, establece que:

“Conforme al artículo 61.5 de la Ley, en los ámbitos de las actuaciones de nueva urbanización se reservará, como mínimo, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para su destino a vivienda protegida. En las actuaciones de reforma interior, dicha reserva será como mínimo del diez por ciento de la nueva edificabilidad residencial.”

En idénticos términos se expresa el artículo 83.1 del Reglamento.

Por su parte, el apartado primero de la disposición transitoria segunda de este Reglamento, que regula las actuaciones de transformación urbanística en ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable previstos en los instrumentos de planeamiento general vigentes, establece que:

“1. Conforme a la disposición transitoria primera de la Ley, los ámbitos de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable sectorizado previstos en los instrumentos de planeamiento general vigentes tendrán el régimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística o, en su caso, el de las actuaciones urbanísticas.

Cuando estos ámbitos no cuenten con ordenación pormenorizada aprobada, su ordenación corresponderá al instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística correspondiente, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa, conforme a las siguientes reglas:

(...)



d) La reserva de suelo para vivienda protegida será la establecida en el artículo 61.5 de la Ley y 83 del Reglamento salvo que, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.A.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, el instrumento de planeamiento general hubiera previsto una mayor o una menor que implique una distribución de la reserva exigible en su ámbito de ordenación, en cuyo caso prevalecerá la determinación establecida por éste”.



Consulta sobre la posibilidad de aumentar la altura máxima permitida por la ordenanza de edificación asignada a unas parcelas de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística mediante la redacción de un Estudio de Detalle cuyo objeto sea la ordenación de volúmenes en dichas parcelas.

- Artículos relacionados: 71 de la LISTA y 78 y 94 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/09/2023.

De acuerdo con el artículo 71 de la LISTA:

“1. Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada de aquellas actuaciones urbanísticas que no impliquen modificar el uso o la edificabilidad, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones.

2. Los instrumentos de ordenación urbanística detallada podrán remitirse expresamente a un Estudio de Detalle para establecer, completar o modificar la ordenación de su ámbito, dentro de los límites del apartado anterior.

3. En ningún caso los Estudios de Detalle podrán sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones transformación urbanística.”

Esta regulación ha sido desarrollada y concretada en el artículo 94 del RGLISTA, según el cual:

1. Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada establecida por el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada en ámbitos de suelo urbano o en ámbitos de suelo rústico sometido a actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización.

2. En ningún caso pueden modificar el uso urbanístico del suelo, alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en su ámbito. Dentro de su ámbito los Estudios de Detalle podrán:

a) ...

b) ...

c) Modificar la ordenación de volúmenes establecida por el instrumento de ordenación urbanística detallada en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística.

...

3. En ningún caso los Estudios de Detalle podrán sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones de transformación urbanística.

...

A la vista de la regulación establecida en el artículo 71 LISTA Y 94 RGLISTA, y en relación a parcelas de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística, objeto de la consulta:

- Los Estudios de Detalle pueden modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada establecida en ámbitos de suelo urbano.
- Los Estudios de Detalle pueden modificar la ordenación de volúmenes establecida en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística.
- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden modificar el uso urbanístico del suelo, alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en su ámbito.
- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones de transformación urbanística.



Según recoge el artículo 78 del RGLISTA:

1. La ordenación urbanística detallada tiene como objeto la definición del trazado pormenorizado completo de la trama urbana, sus espacios públicos y dotaciones.

2. La ordenación urbanística detallada se concreta a través de las siguientes determinaciones:

a) ...

b) ...

...

g) La normativa de edificación, que deberá contemplar al menos las siguientes determinaciones: (N)

1º Condiciones generales: de parcela, situación y forma de los edificios; morfológicas y tipológicas; estéticas, de calidad e higiene; de infraestructuras y servicios de los edificios; condiciones ambientales y otras condiciones análogas a las anteriores.

2º Ordenanzas de edificación por uso pormenorizado y/o tipología.

...

De acuerdo con el apartado 2 este artículo 78 del RGLISTA, la altura máxima de edificación, como normativa de edificación que es, se encuentra entre esas determinaciones mediante las cuales se concreta la ordenación urbanística detallada. Ya sea como determinación urbanística específica asignada por el instrumento correspondiente a cada parcela dentro de las condiciones generales de edificación (artículo 78.2.g).1º) o como parámetro integrado en la ordenanza de edificación que se asigne a dicha parcela (artículo 78.2.g).2º).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, puede concluirse:

- La altura máxima de edificación en una parcela de suelo urbano se encuentra entre las determinaciones que conforman la ordenación urbanística detallada de dicha parcela, dentro de la normativa de edificación aplicable. Ya sea como determinación específica que conforma las condiciones generales de parcela y edificación (artículo 78.2.g).1º RGLISTA), o como parámetro integrado en la ordenanza de edificación que se asigne a dicha parcela (artículo 78.2.g).2º RGLISTA).
- Los Estudios de Detalle pueden modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada establecida en ámbitos de suelo urbano.
- Los Estudios de Detalle pueden modificar la ordenación de volúmenes establecida en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística.
- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden modificar el uso urbanístico del suelo, alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en su ámbito.
- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones de transformación urbanística.
- Por todo ello, y en respuesta a la consulta, con objeto de modificar la ordenación de volúmenes establecida en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística, sería posible, mediante la redacción de un Estudio de Detalle, modificar la altura máxima asignada a parcelas de dicho ámbito de suelo urbano, como determinación de ordenación urbanística detallada que es. Siempre que dicha modificación de la altura máxima no viniera acompañada o tuviera como consecuencia la modificación del uso urbanístico del suelo,



alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en el ámbito.



Se consulta si entre la reserva de dotaciones locales para equipamientos comunitarios básicos y para espacios libres y zonas verdes se encuentra el suelo destinado a aparcamiento.

- Artículos relacionados: Anexo del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 04/09/2023.

El Anexo de definiciones del Reglamento de la LISTA que establece los conceptos y definiciones para interpretar los términos de la Ley y el Reglamento define el uso global dotacional, estableciendo claramente dentro del mismo cuatro usos pormenorizados:

- “1º Equipamientos comunitarios, (...) distinguiendo entre los básicos (...) y los de gestión (...).
- 2º Espacios libres y zonas verdes, (...)
- 3º Movilidad, constituido por las redes y estaciones de transporte (viario urbano, aparcamientos, (...)
- 4º Infraestructuras y servicios técnicos (...)”

Por lo tanto, no se pueden incluir los aparcamientos dentro del uso pormenorizado de equipamientos comunitarios (básicos o no) ni del uso pormenorizado de espacios libres y zonas verdes, ya que pertenecen al uso pormenorizado de movilidad, todos ellos dentro del uso global dotacional.

Lo anterior no es óbice para que dentro de los suelos de uso pormenorizado equipamiento comunitario o espacios libres puedan incluirse, en el marco de la compatibilidad de usos establecida por el instrumento de ordenación urbanística correspondiente, los aparcamientos que dichos usos demanden, pero no los que den servicio al resto de usos del ámbito de ordenación como, por ejemplo, el industrial, el de oficinas, etc.



Consulta sobre si es necesario establecer reserva para vivienda protegida por el hecho de realizar una modificación del instrumento de ordenación detallada de una actuación de transformación urbanística, cuando en dicho instrumento no esté prevista dicha reserva.

- Artículos relacionados: 61.5 de la LISTA y 83 de su Reglamento
- Fecha de la respuesta: 09/02/2024

De acuerdo con el artículo 61.5 de la LISTA y con el artículo 83 de su Reglamento General, en los ámbitos de las actuaciones de nueva urbanización se reservará, como mínimo, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para su destino a vivienda protegida y en las actuaciones de reforma interior, dicha reserva será como mínimo del diez por ciento **de la nueva edificabilidad residencial**.

Por otra parte, con posterioridad a la entrada en vigor de la LISTA y su Reglamento, la disposición final 4 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, modificó la redacción del artículo 20.1.b del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que estableció que: “esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, **por los instrumentos de ordenación**, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización”.

Los instrumentos de ordenación urbanística que establezcan la ordenación detallada de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o de reforma interior habrán de prever las reservas de vivienda protegida que cumplan los mínimos fijados legalmente. **En el caso de actuaciones de reforma interior, el porcentaje de la reserva de vivienda protegida se calculará sobre la base de la nueva edificabilidad residencial, o sea, sobre el incremento**. Es decir, si se realiza una actuación de reforma interior en suelo urbano donde no se incremente la edificabilidad residencial, no es preceptivo establecer reservas de vivienda protegida.

En el caso de actuaciones de transformación urbanística no ejecutadas pero que cuenten ya con la ordenación detallada, la reserva será la que haya establecido el instrumento de ordenación urbanística detallada, pues es la ordenación urbanística, de conformidad con la legislación, la que debe establecer las determinaciones sobre la reserva de vivienda protegida. Hay que tener en cuenta que los instrumentos de planeamiento aprobados antes de la entrada en vigor de la LISTA mantienen su vigencia, de acuerdo con la disposición transitoria segunda de la citada ley, y pueden ser objeto de modificación. No será necesario establecer nuevas reservas de vivienda protegida cuando, en el ámbito de una actuación de transformación urbanística de nueva urbanización o de reforma interior, se apruebe una modificación del instrumento de ordenación detallada que no implique aumento de la edificabilidad residencial ni suponga la revisión de la ordenación del ámbito de la actuación.



Consulta sobre si los “senior cohousing” (soluciones habitacionales y de servicios sociales, culturales y sanitarios promovidos para personas mayores) se consideran como una dotación social o tienen un uso residencial.

- Artículos relacionados: artículo 61.2.f) de la LISTA
- Fecha de la respuesta: 20/10/2023

Habría que analizar dos cuestiones: la primera relativa al uso, y la segunda, relativa al carácter público o privado del equipamiento.

En cuanto al uso, el anexo de definiciones del Reglamento General de la LISTA define los equipamientos comunitarios como el conjunto de instalaciones y servicios que permiten desarrollar la actividad colectiva de una población, distinguiendo entre los básicos y los de gestión. Los equipamientos comunitarios básicos son los que dan un servicio directo a los ciudadanos, entre los que se encuentran el de uso social y el de alojamientos protegidos o similares. A continuación se define el alojamiento protegido como el destinado a colectivos específicos bajo un régimen de alquiler o cesión de uso e integrados por una parte privativa, que debe permitir el desarrollo de todas las funciones propias de la vivienda, y por los servicios comunitarios que sirvan de apoyo a estas funciones. Hay que aclarar que para que este tipo de alojamiento pueda ser considerado un equipamiento, de acuerdo con el artículo 61.2.f) de la LISTA, debe tener un carácter rotatorio y la finalidad de atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

De aquí se extraen dos conclusiones:

- Que los alojamientos denominados "senior cohousing", en tanto que son destinados a colectivos de personas mayores que comparten servicios, pueden encuadrarse en la definición de alojamientos protegidos o similares, siempre que tengan carácter rotatorio y la finalidad de atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.
- Que el uso social y de alojamiento colectivo son dos usos de equipamientos comunitarios básicos diferentes. En este sentido, es el instrumento de ordenación urbanística el que debe establecer la compatibilidad de usos entre distintos tipos de equipamientos comunitarios básicos de forma expresa.

En cuanto al carácter público o privado, si una parcela está destinada a equipamiento público y es bien de dominio público, ésta no puede ser destinada a equipamiento privado.



Consulta relacionada con el artículo 2.4 de la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, de medidas para la renovación y modernización de los establecimientos de alojamiento turístico.

A raíz de la solicitud de licencia para ampliar un establecimiento compuesto por varios edificios ha surgido la discrepancia de si el límite del 30% se aplica en cada uno de los edificios independientemente, o si se aplica sobre la totalidad del establecimiento, pudiendo ubicar dicho 30% sobre el edificio del complejo donde sea necesario, y no un 30% de la cubierta de todos y cada uno de ellos independientemente, que difícilmente pueden generar un espacio adecuado para ubicar un nuevo servicio que mejore el establecimiento?

-
- Artículos relacionados: 153 y 161 de la LISTA. Y 78 y 369 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 03/04/2024

El artículo 2, apartado 4, de la citada Ley 6/2021, de 15 de noviembre, establece:

“En aplicación de lo anterior, como consecuencia de la operación de ampliación o reforma, podrá incrementarse la altura máxima permitida por el planeamiento o la existente, si esta fuera mayor, siempre que sea necesario para ubicar escaleras, ascensores, instalaciones y otros elementos auxiliares de la edificación. Estos elementos no computarán en la edificabilidad máxima permitida.

Igualmente, podrá incrementarse la altura permitida por el planeamiento o la existente, si esta fuera mayor, en cuanto resulte necesario para implantar en la cubierta del edificio servicios complementarios al alojamiento tales como restaurante, gimnasio, spa, solárium, piscina u otros. Las edificaciones y construcciones necesarias para prestar los referidos servicios no podrán ocupar una superficie superior al treinta por ciento de la cubierta, salvo que el planeamiento urbanístico contemple un porcentaje mayor de ocupación por la edificación de este espacio. Dichas edificaciones y construcciones computarán en la edificabilidad máxima permitida sólo si así se establece en las normas del planeamiento que resulte de aplicación y en los términos en que se disponga en tales normas.”

Según el artículo 78.2.a.5º del Reglamento, “las condiciones de edificación por parcela” forman parte de la ordenación urbanística detallada. Por tanto, los parámetros urbanísticos de altura, edificabilidad y ocupación van referidos a la parcela, y se podrán computar de forma global en el conjunto de edificaciones de la misma.

En consecuencia, si en una parcela existen varios edificios que forman parte del mismo establecimiento turístico, el límite del 30% se podrá aplicar sobre la totalidad del establecimiento, pudiendo ubicar dicho 30% sobre el edificio del complejo donde sea necesario. Ahora bien, si el complejo está ubicado sobre varias parcelas, el límite del 30% se aplicará sobre las cubiertas de cada una de las parcelas de forma independiente.

En cualquier caso, la edificación construida por encima de la altura máxima debe adaptarse lo máximo posible a la ordenación urbanística. En este sentido, lo dispuesto en la Ley 6/2021, de 15 de noviembre se aplicará sin perjuicio del cumplimiento de otras normas de regulación de la edificación (estéticas, de ordenación de volúmenes, de retranqueo...) establecidas en los instrumentos de ordenación



6. EJECUCIÓN URBANÍSTICA

6.1. EJECUCIÓN SISTEMÁTICA

Consulta sobre la viabilidad urbanística de la división de una unidad de ejecución de un sector de suelo urbanizable ordenado en dos unidades de ejecución.

- Artículos relacionados: 99 de la LISTA y 204, 205 y 206 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/09/2023.

En el caso concreto sobre el que se realiza la consulta, no existe delimitación de unidades de ejecución por el planeamiento general ni por el propio plan parcial que ordena el sector. El artículo 105 de la derogada *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, decía que “salvo determinación expresa del instrumento de planeamiento, se entenderá que la delimitación por éste de sectores comporta la de unidades de ejecución coincidentes con los mismos”. El artículo 204, apartado 2 del Reglamento General de la LISTA establece la misma previsión en relación con las actuaciones de transformación urbanística. En consecuencia, debe entenderse que el sector está formado por una unidad de ejecución coincidente por el mismo. En cualquier caso, exista o no delimitación de unidades de ejecución en un sector de suelo urbanizable, los artículos 99 de la LISTA y 206 de su Reglamento General establecen un procedimiento específico tanto para la delimitación de unidades de ejecución como para su modificación.

En consecuencia, es legalmente viable la modificación de la delimitación de una unidad de ejecución mediante el procedimiento establecido en los artículos 99 de la LISTA y 206 del Reglamento, y siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en los artículos 99.3 de la LISTA y 204.3 y 205 del Reglamento.



Consulta relativa al artículo 153 y a la Disposición Transitoria Primera c) la LISTA que establece un plazo de seis años para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística, salvo contadas excepciones, en las que se podrán adoptarse medidas para el restablecimiento de la legalidad en todo momento. En casos de suelos que con la LOUA se consideraban SNU especialmente protegidos por planificación territorial o urbanística u otros... donde la potestad para el restablecimiento de la legalidad era imprescriptible, ¿los 6 años para la prescripción se computarían desde la completa terminación de la actuación en su momento, pudiendo darse el caso de que hubiera actuaciones antes imprescriptibles que desde la entrada en vigor de la LISTA estén ya prescritas? ¿O se computarían estos 6 años desde la entrada en vigor de la norma y la supresión de la imprescriptibilidad?

- Artículos relacionados: 153, y disposición transitoria primera de la LISTA. Y 356 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/12/2023.

Se plantea la cuestión sobre el inicio del cómputo de la limitación temporal para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística sobre actos en los que, en aplicación del artículo 185 de la LOUA no existía limitación temporal para la adopción de tales medidas, pero a los que desde la entrada en vigor de la LISTA sí se aplica la limitación temporal de seis años, en aplicación del artículo 153. Entre otros, estarían en este caso los actos realizados sobre terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica que, en aplicación de la disposición transitoria primera y el artículo 14 de la LISTA, tendrían la consideración de suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial o también aquellos actos sobre terrenos clasificados como suelo no urbanizable por planificación territorial o urbanística, que tendrían la consideración de suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística.

El plazo empieza a contar desde su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos (así se establece en los artículos 153 de la LISTA y 354 del Reglamento). Esto es aplicable siempre que no se hubiese iniciado procedimiento de restablecimiento a la entrada en vigor de la LISTA. En caso contrario, es decir, que el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística se hubiese iniciado o hubiese recaído resolución, no resulta de aplicación la limitación temporal del artículo 153 de la LISTA.

En primer lugar, para el caso de que no se hubiesen iniciado los procedimientos de restablecimiento a la entrada en vigor de la LISTA, se beneficiarían de la reducción del plazo consagrado en dicha Ley respecto a las actuaciones en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial como consecuencia del efecto inmediato y directo de la Ley [Disposición transitoria primera, letra c) de la LISTA, en conexión con las Disposiciones Transitorias del Código Civil y la doctrina de ROUBIER]. A tal efecto, el dies a quo del plazo es el de la completa terminación de la obra o, si es posterior, desde la aparición de los signos externos, tal y como especifica el reseñado art. 153 de la LISTA, y desarrolla el art. 354 del Reglamento. Por tanto, el cómputo del plazo para el ejercicio de la potestad de protección no opera desde de la entrada en vigor de la LISTA.

No obstante, hay que tener en cuenta que la posible enervación de la acción para la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad territorial o urbanística frente a actos que afecten a suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial, no empece a que la realidad física conculcada sea repuesta a su situación anterior por parte del órgano sectorial encargado de tutelar aquellos bienes objeto especial protección según su normativa sectorial.



Sentado lo anterior, sólo resta puntualizar que los procedimientos de restablecimiento iniciados bajo la vigencia de la LOUA no resultan afectados por la reducción del plazo en la acción restauradora, que deben resolverse con arreglo a la legislación en vigor en el momento de su iniciación. En efecto, el surgimiento de una norma más benigna no comporta necesariamente ni una disminución de la reprochabilidad de las conductas anteriores ni tampoco una merma en el aseguramiento de la efectividad en la restauración del orden físico infringido, al objeto de hacer desaparecer los actos ilegalmente realizados y de reponer las cosas al ser y estado anterior.

Es cierto que la Disposición transitoria primera, letra c) prohíbe la retroactividad no sólo de las normas sancionadoras desfavorables conforme a lo proclamado por los arts. 9.3 y 25 CE, sino que también la extiende a las reguladoras de la potestad de restablecimiento de la legalidad. Sin embargo, de la citada disposición sólo se deduce la irretroactividad *in peius*, cuya regla general tiene una excepción, aunque reservada sólo y exclusivamente a las normas sancionadoras posteriores más favorables al inculpado, esto es, retroactividad favorable o benigna o *in bonam partem* o *in bonus* o *in melius*. Dicha retroactividad favorable se contrae al régimen sancionador, pero no afecta a la reposición de la situación alterada al estado anterior por no tener naturaleza punitiva. Esto es, son únicamente las normas sancionadoras favorables posteriores las que deben aplicarse a las acciones realizadas antes de su entrada en vigor, conforme estipula, con carácter básico e indisponible el art. 26.2 de la Ley 40/2015. Ciertamente, las consecuencias aflictivas, pero no punitivas de ilícitos, quedan al margen de esta obligada retroactividad *in bonus*. Así lo explica López Menudo, F., en El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas, al señalar que deben quedar excluidos del concepto de sanción y, por tanto, del juego de la regla *in bonus* las obligaciones de reparar, restituir o restablecer las cosas o situaciones alteradas. Como ejemplos de ello, aunque referidos a otros ámbitos materiales, cabe citar la sentencia del STS de 30 de noviembre de 2011 (rec. 5259/2008), en su FJ Cuarto: «Ahora bien, el principio de retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables, tan reiterado por la jurisprudencia y proclamado en el artículo 128.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, no es aplicable en el supuesto examinado pues frente a lo que parece considerar el recurrente no nos hallamos ante una norma de naturaleza sancionadora»; y la STJUE de 13 de julio de 2006, *Maatschap*, as. C-45/05, apdo. 58.

En este ámbito no sancionador, la LISTA tiene virtualidad a partir del momento de su entrada en vigor, con proyección sólo de futuro, al no afectar para nada a los procedimientos de protección ya iniciados antes de la entrada en vigor de la LISTA. Así lo proclama la Disposición transitoria primera, letra c). 1ª cuando precisa que los procedimientos que, al momento de entrada en vigor de la LISTA, estuvieran ya iniciados, se tramitarán y resolverán con arreglo a la legislación en vigor en el momento de su iniciación.

De igual modo, si ya hubiese recaído una resolución administrativa firme que ordena la reposición o demolición de actuaciones ilegales o clandestinas, no resulta de aplicación la reducción de plazos establecidos en la LISTA, de suerte que ante el incumplimiento por el destinatario de la orden de reposición, la Administración está obligada a su ejecución, sin que pueda permanecer pasiva ante un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo previsto en la decisión administrativa previa.



6.2. PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

Consulta en relación con la permuta de una serie de parcelas de uso terciario pertenecientes al patrimonio municipal del suelo. Se pretende adquirir una dotación consistente en una nave para destinarla a servicios de infraestructuras urbanas, que quedaría integrado en el patrimonio municipal del suelo. Literalmente, se plantea la siguiente consulta:

“El artículo 129.3 de la LISTA establece en el subapartado a) que los bienes de los patrimonios públicos del suelo podrán ser “enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular,...”, en idéntica redacción que el artículo 76 a) de la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; pero en el párrafo segundo del referido subapartado dispone que “No obstante, podrán permutarse por viviendas privadas, para su venta o alquiler social, como vivienda protegida”.

¿Como debe interpretarse esta nueva redacción?

a) En el sentido de que la permuta es un procedimiento de enajenación de bienes de los patrimonios públicos del suelo permitida con carácter general, evidentemente siempre que se realice por concurso y que el bien adquirido sea apto para cumplir los destinos previstos para el patrimonio público del suelo; y que el párrafo segundo tiene una finalidad de una mayor concreción de la regulación de la permuta por viviendas privadas.

b) En el sentido de excluir la permuta con carácter general como forma de enajenación de bienes del patrimonio municipal del suelo, siendo permitida la permuta únicamente para la adquisición viviendas privadas para venta o alquiler social.”

-
- Artículos relacionados: 129 de la LISTA.
 - Fecha de la respuesta: 19/12/2022.

Según la literalidad del artículo 129.3 de la LISTA, los bienes de los patrimonios públicos del suelo podrán ser “enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, salvo el de adjudicación directa, y preceptivamente mediante concurso cuando se destinen a viviendas protegidas y a los usos previstos en el apartado 1 b)”.

En el caso planteado, siendo la Administración local la titular de dichos bienes, procede aplicar la regulación prevista para los bienes de las entidades locales recogida en la *Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía*, que permite, en su artículo 17, “la enajenación, gravamen y permuta de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable.”

Sobre este particular, la legislación urbanística, en el artículo 129 de la LISTA dispone que en el supuesto de enajenación de bienes con destino a viviendas protegidas o a usos declarados de interés social será preceptivo el procedimiento de concurso.

En definitiva, y en línea con la respuesta que dicho Ayuntamiento plantea en su apartado a), la permuta es un procedimiento de enajenación de bienes de los patrimonios públicos del suelo amparado por la *Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía*. Por su parte, en virtud del artículo 129 de la LISTA, dicha permuta debe de realizarse preceptivamente por concurso y el bien adquirido debe ser, en todo caso, apto para el cumplimiento de los destinos previstos en el art 129.1 de la LISTA.



Consulta sobre si se puede obligar al Ayuntamiento al suministro de agua, aunque el costo recaiga en los vecinos y aunque se siga con los trámites de urbanización, en una unidad de ejecución que se está ejecutando por sistema de compensación.

- Título V de la LISTA y Título V del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 05/10/2023,

Según consta en esta Dirección General, el plan especial de reforma interior del ámbito, promovido por la Comunidad de Propietarios, fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento.

Una vez aprobado el instrumento de planeamiento y constituida la Junta de Compensación, ésta como ente corporativo de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, es la que asume frente al Ayuntamiento la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización, que conllevan el acceso a los suministros.

Por lo que en este caso ya está iniciado el procedimiento legalmente previsto tanto en la LOUA, como en la LISTA, para llegar a acceder a los suministros necesarios.



6.3. SEGREGACIONES Y PARCELACIONES

Consulta sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión de una finca a varias personas en régimen de proindiviso.

- Artículos relacionados: 91 y 137 de la LISTA y 137 y 139 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 18/07/2023.

El artículo 26.2 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRSRU) dispone que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla también es aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore el derecho de utilización exclusiva.

En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles.

Por su parte, la legislación autonómica, constituida por la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA) y el Reglamento General de la LISTA (RGLISTA), aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, establecen la necesaria sujeción a licencia urbanística municipal de toda parcelación, segregación o división sobre el suelo (artículo 137 LISTA y 137 RGLISTA), con las siguientes excepciones:

- a) Cuando sea consecuencia de la aprobación de un proyecto de reparcelación, de un proyecto de normalización de fincas o de la ejecución de infraestructuras públicas y sistemas generales o locales.
- b) Para la asignación de cuotas en proindiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho, salvo que se demuestre que existe fraude de ley.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.4 de la LISTA, no podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal.

En cuanto al objeto concreto de su consulta, se deduce que se trata de una finca registral constituida por seis parcelas catastrales que se va a adquirir por ocho personas en régimen de proindiviso.

De conformidad con lo previsto en el artículo 91.2 de la LISTA, se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante asignaciones de uso o cuotas en proindiviso de un terreno, finca o parcela, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble de modo que pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos, sin que la voluntad



manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. Establece expresamente el artículo 139.2 del RGLISTA que para estos actos se requerirá la correspondiente licencia urbanística, debiendo condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de ordenación urbanística o, en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos.

Estas licencias requerirán los informes o autorizaciones de la Administración sectorial, según la finalidad de las mismas.

Por tanto, para poder inscribir la compra, deberá obtener con carácter previo la correspondiente licencia municipal que acredite que no se trate de una parcelación urbanística por no producirse un uso individualizado de parte de la finca por los distintos propietarios e incluya la condición resolutoria descrita en el párrafo anterior para el supuesto de que se materialice dicho uso individualizado con posterioridad al otorgamiento de la licencia.



Consulta sobre la posibilidad de proceder al vallado de una finca adquirida por herencia en distintas particiones acotadas individualmente.

Se trata de una única finca en régimen de comunidad de bienes o proindiviso, en la que cada uno de los nuevos propietarios han adquirido mortis causa una cuota o porcentaje de participación de la misma. Afirma que los artículos 392, 400 y 405 del Código Civil permiten dividir una finca rústica entre sus propietarios adquirida por herencia, y que el 388 del Código Civil establece que todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades.

Solicitan que se modifiquen “las ordenanzas administrativas en esta materia si es que existieran para vallar una parcela de manera individual que tiene nuevos vecinos colindantes al comprobarse que los linderos de la parcela matriz ya no existen debido a las nuevas propiedades en que dicha parcela matriz fue dividida por el reparto de la herencia”.

-
- Artículos relacionados: 20, 91 y 137 de la LISTA. Y 24, 137 y 291 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 2024.

En relación con la consulta se informa lo siguiente:

En primer lugar, debe aclararse que la asignación de cuotas en proindiviso de una finca por herencia no atribuye a los herederos el derecho a una concreta parcela de superficie de la misma, sino a una porción ideal de la misma, un porcentaje del derecho de propiedad sobre la cosa común. Se trata de un único bien que tiene una pluralidad de propietarios.

Así se desprende de la regulación establecida en los artículos a 392 a 406 del Código Civil para la comunidad de bienes.

Al respecto dispone el artículo 392: *Hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas (...)*

Cada comunero puede usar por entero de la cosa común, sin que haya derecho a un uso individualizado de una parte de la misma. Así se establece en el artículo 394, *cada partícipe podrá servirse de las cosas comunes siempre que disponga de ellas conforme a su destino y de manera que no perjudique el interés de la comunidad, ni impida a los copartícipes utilizarlas según su derecho.*

Lo que tiene cada comunero es la plena propiedad de su cuota, véase el artículo 399: *Todo condueño tendrá la plena propiedad de su parte y la de los frutos y utilidades que le correspondan, pudiendo en su consecuencia enajenarla, cederla o hipotecarla, y aun sustituir otro en su aprovechamiento, salvo si se tratare de derechos personales. Pero el efecto de la enajenación o de la hipoteca con relación a los condueños estará limitado a la porción que se le adjudique en la división al cesar la comunidad.*

Por su parte, los artículos 400 y 401 establecen que cada copropietario podrá pedir en cualquier tiempo que se divida la cosa común, salvo que de hacerlo la misma resulte inservible para el uso a que se destina.

En este caso, cuando la cosa fuere esencialmente indivisible, y los condueños no convinieren en que se adjudique a uno de ellos indemnizando a los demás, se venderá y repartirá su precio (artículo 404).



Por tanto, podrá dividirse la cosa común siempre y cuando ésta sea divisible, para lo que habrá que estar en el presente supuesto, al tratarse de una finca rústica, a lo dispuesto en la normativa urbanística y sectorial correspondiente.

Por lo que respecta a la normativa urbanística, la división o segregación de fincas rústicas es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística (art. 26.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

En suelo rústico se prohíben las parcelaciones urbanísticas, considerándose parcelación urbanística aquella división simultánea o sucesiva de terrenos fincas o parcelas que pueda dar lugar a nuevos asentamientos (art. 91.7 y 1 b) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)).

De conformidad con lo dispuesto en los arts. 137 de la LISTA y 137 y 291. a) del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA), las parcelaciones, segregaciones y divisiones urbanísticas en cualquier clase de suelo, con carácter general, están sujetas a licencia urbanística.

Para otorgar o denegar las licencias urbanísticas se controla que las actuaciones se adecúan a la legalidad territorial y urbanística, esto es, la adecuación de la transformación proyectada a las leyes, reglamentos e instrumentos territoriales y planes urbanísticos. En lo que atañe a la licencia de parcelación/segregación se contrastan, entre otros elementos, las condiciones de parcelación, que no se trate de fincas indivisibles (art. 138 del RGLISTA) y además, si se trata de un suelo rústico, comprueba que la finalidad no sea la implantación de usos urbanísticos, que no exista la posibilidad de formación de nuevos asentamientos, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 b) de la LISTA, y en los términos especificados en el artículo 24 del RGLISTA.

Por tanto, en el supuesto objeto de consulta, para poder procederse al vallado de las particiones de cada uno de los propietarios, habrá de obtenerse previamente la correspondiente licencia municipal de segregación o parcelación de la finca en cuestión, lo que posibilitará la extinción del régimen de comunidad de bienes y la creación de fincas independientes.

Por último, por lo que se refiere a la petición de que se modifique la normativa, se informa que las normas relativas al régimen de la comunidad de bienes constituyen legislación civil, materia de competencia exclusiva del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1 8º de la Constitución española, no pudiendo las comunidades autónomas elaborar disposiciones normativas que modifiquen la legislación estatal en este sentido.

Por lo que se refiere a la normativa urbanística, aclarar que el control de los actos de parcelación que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos es consecuencia de la apuesta efectuada por el legislador andaluz de garantizar el uso racional del territorio, favoreciendo la ciudad compacta y evitando la dispersión de usos residenciales ilegales en suelo rústico.



Consulta sobre los artículos 137.1.b) y 294.e) del Reglamento de la LISTA que establecen que los actos de agregación no tienen la consideración de parcelación y que están sujetos a comunicación previa al municipio.

Se plantea la duda sobre si el concepto de agregación debe entenderse como el de agrupación, o debe entenderse que agregación se refiere a lo regulado por el artículo 48 del Reglamento Hipotecario en el que se limita la superficie de la finca que se agrega a como máximo 1/5 de la superficie de la parcela receptora.

En el caso que el término "agregación" del Reglamento de la LISTA se refiera a lo establecido por el artículo 48 del Reglamento Hipotecario, entonces ¿las agrupaciones están sujetas a licencia?

-
- Artículos relacionados: 137 y 294 del Reglamento de la LISTA.
 - Fecha de la respuesta: 01/02/2024.

En relación a esta consulta, se informa que, efectivamente, desde un punto de vista urbanístico, la agregación y la agrupación deben entenderse como sinónimos, no habiendo recogido el Reglamento General de la LISTA el concepto registral de agregación del art. 48 del Reglamento Hipotecario, al no efectuarse en la normativa urbanística una remisión expresa al citado artículo a estos efectos.

Así, debe entenderse que cuando el art. 137 de Reglamento General de la LISTA establece que *toda parcelación, segregación, o división sobre el vuelo o subsuelo quedará sujeta a licencia municipal, no teniendo la consideración de parcelación los actos de agregación de fincas, parcelas o solares conformes a la ordenación territorial y urbanística, estando sujetas a comunicación previa al municipio*, está incluyendo entre los actos de agregación los actos de agrupación de fincas.

De interpretarse lo contrario, habría que sostener que los actos de agrupación de fincas recogidos en el artículo 45 del Reglamento Hipotecario no están sujetos a ningún medio de intervención administrativa, puesto que no están sujetos a licencia urbanística, al no encontrar cabida en ninguno de los supuestos del artículo 137 de la LISTA, interpretación que no resulta lógica, pues la finca resultante de una agrupación o agregación de fincas debe ser conforme con la ordenación urbanística en cualquier caso.



Consulta sobre las licencias de parcelación y la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, sobre si resulta necesaria la previa declaración de situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación para la concesión de licencia de división de parcela en suelo no urbanizable siempre que se cumplan el resto de requisitos exigibles o puede otorgarse esta licencia con independencia de la existencia en la parcela resultante o en la matriz de edificaciones en este tipo de situación.

- Artículos relacionados: 91 y 137 de la LISTA. Y 24, 137, 138, 291 y 297 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/12/2023

PRIMERO.- Asimilado al régimen de fuera de ordenación.

Con carácter general, la situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación (AFO) está prevista para aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado, por haber transcurrido el plazo para su ejercicio.

El régimen jurídico del AFO se contiene en el Título VII de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) (arts. 173 a 176) y en Título VIII del Reglamento general de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA) (arts. 404 a 410).

SEGUNDO.- Licencia municipal de segregación en suelo rústico.

La división o segregación de fincas rústicas es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística (art. 26.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

En suelo rústico se prohíben las parcelaciones urbanísticas, considerándose parcelación urbanística aquella división simultánea o sucesiva de terrenos fincas o parcelas que pueda dar lugar a nuevos asentamientos (art. 91.7 y 1 b) de la LISTA).

De conformidad con lo dispuesto en los arts. 137 de la LISTA y 137 y 291. a) del RGLISTA, las parcelaciones, segregaciones y divisiones urbanísticas en cualquier clase de suelo, con carácter general, están sujetas a licencia urbanística.

Para otorgar o denegar las licencias urbanísticas se controla que las actuaciones se adecúan a la legalidad territorial y urbanística, esto es, la adecuación de la transformación proyectada a las leyes, reglamentos e instrumentos territoriales y planes urbanísticos. En lo que atañe a la licencia de parcelación/segregación se contrastan, entre otros elementos, las condiciones de parcelación, que no se trate de fincas indivisibles (art. 138 del RGLISTA) y además, si se trata de un suelo rústico, comprueba que la finalidad no sea la implantación de usos urbanísticos, que no exista la posibilidad de formación de nuevos asentamientos.

Así pues, el examen administrativo debe partir de una serie de datos para comprobar si la división propuesta se adecúa a las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística.

TERCERO.- En coherencia con lo anterior, para la adecuada comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones parcelatorias se adecúan a la ordenación territorial y urbanística vigente deben tenerse en cuenta las edificaciones existentes en la finca ya que el sentido -estimatorio o desestimatorio- de la re-



solución administrativa viene condicionado por esta circunstancia, al tratarse de un aspecto que hay que tomar en consideración.

En primer lugar, resulta necesario determinar si existe riesgo de formación de nuevos asentamientos y en este análisis resulta decisivo conocer las edificaciones existentes sobre la parcela objeto de la petición de fraccionamiento y precisar con ello si se dan las circunstancias establecidas en el art. 24 del RGLISTA y, en su caso, en el instrumento de ordenación municipal.

En segundo lugar, deben comprobarse las edificaciones existentes en la parcela a efectos del cumplimiento del requisito de indivisibilidad previsto en artículo 138 del RGLISTA. Las dimensiones de las distintas partes o lotes en que pretende dividirse la finca matriz van a venir condicionadas por la existencia de edificaciones y posibilidad de tener o haber agotado su edificabilidad. En caso de agotamiento total, la parcela matriz no podría ser segregada, y junto a ello, no resultaría posible edificar o materializar en la nueva finca la edificabilidad que ya había agotado la parcela matriz.

Bajo estas premisas, es necesario depurar la situación física y jurídica de las edificaciones existentes en la finca que se pretende dividir y los usos a los que se destinan. No obstante, la regulación vigente en materia de parcelación no contempla como requisito necesario el reconocimiento de AFO de las edificaciones existentes en la finca matriz, y la licencia de parcelación es un acto reglado.

Lo que es indiscutible es que antes de proceder a la división del terreno hay que tener en cuenta las edificaciones existentes, en particular, las ilegales, ya que es un aspecto crucial que debe ser objeto de examen municipal para valorar si existe riesgo de formación de nuevos asentamientos y poder aplicar la regla de la indivisibilidad de fincas; circunstancias todas ellas que, a la postre, determinarán la viabilidad o no de la segregación pretendida.

CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto, pueden deducirse las siguientes conclusiones respecto del supuesto que se nos plantea:

Primera.- El examen administrativo en las licencias de segregación en suelo rústico debe partir de una serie de datos para comprobar si la división propuesta se adecúa a las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Estas divisiones no sólo deben ajustarse a la unidad mínima de cultivo y a las características y condiciones dimensionales exigidas por la normativa urbanística, sino que además de no inducir a la formación de nuevos asentamientos, deben observar las reglas sobre la indivisibilidad de las fincas.

Segunda.- Para poder verificar todos esos aspectos objeto de control en las licencias de parcelación/segregación resulta imprescindible analizar las edificaciones existentes en la parcela matriz de que se trate, si bien la regulación vigente en materia de parcelación no contempla como requisito necesario el reconocimiento de AFO de las edificaciones existentes en la finca matriz.



7. EJECUCIÓN DE LA EDIFICACIÓN

Consulta sobre la posibilidad de construir en una parcela concreta de suelo rústico conforme a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

- Artículos relacionados: 10 de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 12/05/2022.

En relación con ello, se comunica que la Administración competente para informar sobre el régimen territorial y urbanístico y demás circunstancias aplicables a un concreto terreno, parcela o solar es el Ayuntamiento, por lo que se remite al mismo para que formule su consulta conforme al artículo 10.1 de la LISTA.



Consulta sobre el artículo 2.5 de la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, de medidas para la renovación y modernización de los establecimientos de alojamiento turístico, que establece que: “El proyecto de obras podrá reordenar los volúmenes existentes, prever el aprovechamiento del subsuelo para usos habitables, salvo el de alojamiento, y redistribuir el número de plazas de alojamiento autorizadas. Podrán incrementarse el número de plazas y de unidades de alojamiento hasta en un 10%, siempre que cumplan las dimensiones mínimas exigidas para cada tipo de establecimiento y para cada tipo de unidad de alojamiento”.

En establecimientos de alojamiento turístico donde no se ha agotado la edificabilidad, se consulta si se puede, en el mismo proyecto y trámite de la licencia de obras, agotar la edificabilidad y aumentar el 10% adicional de las plazas y unidades de alojamiento o, por el contrario, se debe producir en dos procedimientos, un primer proyecto que ampliaría el establecimiento hasta agotar la edificabilidad, y un segundo procedimiento, en el que podría acogerse a los beneficios de la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, con las limitaciones previstas en la misma.

-
- Artículos relacionados: Título VI-Capítulo II de la LISTA y Título VI-Capítulo II del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 31/01/2023.

En contestación a la consulta se informa que la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, persigue la dinamización económica del sector turístico permitiendo un margen de flexibilidad en la aplicación de los parámetros urbanísticos. Esta dinamización requiere una indudable simplificación procedimental, y no una multiplicación de procedimientos.

Por ello, en el mismo proyecto y trámite de licencia de obra debe permitirse, por un lado, ampliar el establecimiento hasta agotar la edificabilidad permitida por el planeamiento urbanístico y, por otro, acogerse a los beneficios de la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, con las limitaciones previstas en la misma.



Consulta sobre si una estación de servicio, gasolinera, ha incumplido algun trámite y pudiera estar abierta ilegalmente, y sobre si hay alguna forma de que un ciudadano pueda verificar alguna posible infracción y cómo proceder en su caso.

- Artículos relacionados: 10 de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 07/07/2023.

Se informa que, desde el punto de vista urbanístico, la instalación de una estación de servicio gasolinera es una actuación que requiere licencia municipal.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 apartado d) de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común*, cualquier persona con capacidad de obrar tiene el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* y el resto del Ordenamiento Jurídico.

Al amparo de este derecho, puede solicitar al Ayuntamiento el acceso a la documentación completa del expediente administrativo de otorgamiento de la licencia concedida a la estación de servicio, y comprobar el contenido de los informes que en el mismo consten.

Asimismo, se le informa del derecho de todos los ciudadanos a exigir el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante el ejercicio de la acción pública, en los plazos y formas establecidos en la legislación en materia de procedimiento administrativo común y de jurisdicción contencioso-administrativa.

Así se establece en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que establece en su artículo 5, apartado f) que “todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

Asimismo, el apartado 6 del artículo 10 de la LISTA, dispone que “la ciudadanía tiene derecho a exigir el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante el ejercicio de la acción pública, en los plazos y forma establecidos en la legislación en materia de procedimiento administrativo común y de jurisdicción contencioso-administrativa. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, conforme a la legislación estatal en materia de suelo. El ejercicio de la acción pública tendrá como límites el abuso del derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley.”

En ejercicio de esta acción pública, contra las licencias municipales puede interponerse recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los términos previstos en la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. Si hubieran transcurrido los plazos previstos en dicha ley, podría instarse la revisión de oficio de la licencia o licencias ante el Ayuntamiento, y frente a la resolución denegatoria o la desestimación presunta de esa solicitud sería posible interponer dicho recurso contencioso administrativo.



Consulta sobre la posibilidad de construir una casa de madera de 60 m² en una parcela concreta de 5.000 m² donde ya existe una casa de 40 años de antigüedad que constituye la vivienda habitual de una familia y sobre si es procedente que el Ayuntamiento deniegue la licencia aduciendo que induce a la formación de nuevos asentamientos.

- Artículos relacionados: 22 de la LISTA y 31 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/07/2023.

En relación con la consulta, se informa que el apartado 2 del artículo 22 de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio* (LISTA) establece que, en los términos que se establezcan reglamentariamente, podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios en suelo rústico.

De los datos ofrecidos no es posible hacer una valoración de si la construcción induce a la formación de nuevos asentamientos.

No obstante, en el artículo 31 del Reglamento General de la LISTA se establecen los requisitos que deberán cumplir las viviendas unifamiliares aisladas, figurando, entre otros, que la parcela deberá tener una superficie mínima de 2,5 hectáreas y permitir el trazado de un círculo de 50 metros de radio en su interior.

De los datos ofrecidos en la consulta se desprende que la parcela no cumple el requisito de superficie mínima, por lo que la vivienda no podría ser autorizada.



Consultas relativas al despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones, a fin de unificar el tratamiento que a nivel municipal se da a estas actuaciones en Andalucía y de constatar la coherencia del ordenamiento jurídico autonómico con la legislación sectorial en materia de telecomunicaciones.

- Artículos relacionados: 2, 8, 13, 30, 32, 35, 52 y 137 de la LISTA. Y 19, 27, 59, 71, 189, 292, 410 y 411 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/03/2023

Consulta 1.

El artículo 49.9, de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), establece una serie de supuestos en los que no podrá exigirse la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas cuando el operador haya presentado voluntariamente un plan de despliegue o instalación, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración. El mismo apartado añade que, las licencias o autorizaciones previas que, de acuerdo con los párrafos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables.

La LISTA no incluye entre los supuestos sujetos a declaración responsable, en su artículo 138, el caso que se menciona, ¿Cuál es la norma jurídica y artículo, dentro de la legislación urbanística en Andalucía, en la que encuentra encaje el supuesto de hecho previsto en el artículo 49.9 de la LGTel?

Identificada la referida norma jurídica, ¿Cuáles serían los instrumentos de control derivados de su aplicación?, ¿son coherentes dichos efectos con los que la legislación sectorial asocia al mismo supuesto de hecho?

Se solicita aclaración respecto de la norma jurídica y artículo dentro de la legislación andaluza en la que tendría encaje el supuesto de hecho previsto en el apartado 9 del artículo 49 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), respecto de los actos amparados en un plan de despliegue aprobado por la Administración, y cuales serían los instrumentos de control derivados de su aplicación.

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) en su artículo 137, apartado segundo, relaciona aquellas actuaciones que no requieren licencia, incluyendo en su apartado h) aquellas exceptuadas por la legislación sectorial aplicable. En el mismo sentido, el artículo 292 del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA) en su apartado 1 establece que no requieren licencia urbanística los actos que resulten expresamente eximidos por la LISTA y la legislación sectorial que resulte aplicable. En estos supuestos los actos estarán sometidos al medio de intervención administrativa que, en su caso, establezca dicha legislación sectorial.

El artículo 49.9 de la LGTel establece un régimen de no exigencia de autorización o licencia para supuestos concretos de determinadas actuaciones e infraestructuras de telecomunicaciones, con fundamento en una previa aprobación del plan de despliegue donde se recoge dicha infraestructura, previendo la sustitución en esos casos de la licencia o autorización por declaración responsable.

Por tanto, los actos referidos en la consulta, cuando tengan cobertura en un plan de despliegue aprobado por la Administración, estarán sujetos al instrumento de control o medio de intervención de declaración responsable conforme a lo establecido en el art. 49.9 de la LGTel, art. 137.2.h) de la LISTA y 292.1 del RGLISTA

Consulta 2.



La LGTel, en los apartados 10 y 11 del artículo 49 de la LGTel, exime de la utilización de instrumentos de control administrativos a determinadas obras o instalaciones de escasa complejidad. Así, el artículo 49.10 establece que, para la instalación o explotación de puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas (SAWAPs) y sus recursos asociados, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio o urbanismo, salvo en los supuestos de edificios o lugares de valor arquitectónico, histórico o natural que estén protegidos de acuerdo con la legislación nacional o, en su caso, por motivos de seguridad pública o seguridad nacional. En términos similares regula el apartado 11 los supuestos de actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica.

En definitiva, la legislación sectorial determina que pequeñas instalaciones y actuaciones de simple reparación o actualización técnica, que carezcan de afección a la ordenación urbanística, no estarán sujetos a instrumento de control alguno, por razón de urbanismo u ordenación del territorio.

Se plantea, en consecuencia, ¿Cuál es la norma jurídica y artículo, dentro de la legislación urbanística en Andalucía, en la que encuentran encaje los supuestos de hecho previstos en el artículos 49, apartados 10 y 11, de la LGTel?

Identificada la referida norma jurídica, ¿Cuáles serían los instrumentos de control derivados de su aplicación?, ¿son coherentes dichos efectos con los que la legislación sectorial asocia al mismo supuesto de hecho?

Se solicita aclaración respecto de la norma jurídica y artículo dentro de la legislación andaluza en la que tendrían encaje los supuestos de hecho previstos en los apartados 10 y 11 del artículo 49 de la LGTel.

La LISTA, en su artículo 137, apartado segundo, relaciona aquellas actuaciones que no requieren licencia, incluyendo en su apartado h) aquellas exceptuadas por la legislación sectorial aplicable. En el mismo sentido, el artículo 292 del Reglamento, en su apartado 1, establece que no requieren licencia urbanística los actos que resulten expresamente eximidos por la LISTA y la legislación sectorial que resulte aplicable. En estos supuestos los actos estarán sometidos al medio de intervención administrativa que, en su caso, establezca dicha legislación sectorial.

La LGTel, en los apartados 10 y 11 del artículo 49, exime de la utilización de instrumentos de control administrativos a determinadas obras o instalaciones de escasa complejidad. Así, el artículo 49.10 establece que para la instalación o explotación de puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas (SAWAPs) y sus recursos asociados, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio o urbanismo, salvo en los supuestos de edificios o lugares de valor arquitectónico, histórico o natural que estén protegidos de acuerdo con la legislación nacional o, en su caso, por motivos de seguridad pública o seguridad nacional.

Por su parte, el apartado 11 añade que para actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica que supongan la incorporación de nuevo equipamiento o la realización de emisiones radioeléctricas en nuevas bandas de frecuencias o con otras tecnologías, sin cambiar la ubicación de los elementos de soporte ni variar los elementos de obra civil y mástil, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio, urbanismo, dominio público hidráulico, de carreteras o medioambientales, siempre y cuando no suponga un riesgo estructural para la infraestructura sobre la que se asienta la red.



Por tanto, los supuestos de hecho previstos en los apartados 10 y 11 del artículo 49 de la LGTel, no estarán sujetos a instrumento de control o medio de intervención urbanístico alguno conforme a lo establecido en el art. 49.10 y 49.11 de la LGTel, art. 137.2.h) de la LISTA y art. 292.1 RGLISTA.

Consulta 3.

En relación al despliegue de redes de telecomunicaciones que afectan a terrenos pertenecientes a más de un término municipal se consulta:

- 1. Si afecta a intereses supralocales.**
- 2. Procedimiento a seguir cuando, afectando a más de un término municipal, no afecte a intereses supralocales, así como los mecanismos de que disponen los interesados para reducir las dificultades de someter un solo supuesto de despliegue a diversos procedimientos administrativos frente a diversas administraciones públicas.**
- 3. Si pueden enumerarse, a título ejemplificativo, algunos criterios cuantitativos o cualitativos a tener en cuenta a fin de determinar en qué casos el despliegue de una infraestructura de telecomunicaciones tiene interés supramunicipal.**

El artículo 52 de la LISTA define las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio con una referencia directa al concepto de incidencia supralocal en los términos del artículo 2 de dicha Ley. Este último artículo relaciona las actuaciones concretas en las que el legislador ha entendido concurrente dicha incidencia supralocal, y entre ellas aparecen las infraestructuras supralocales de telecomunicaciones.

Del mismo modo, el artículo 71 del Reglamento General de la LISTA relaciona las actividades que trascienden el ámbito municipal, incluyendo en su apartado c) 4º las infraestructuras supralocales de telecomunicaciones, y en su apartado b) 4º, la ejecución en suelos especialmente protegidos por la legislación sectorial, preservados por la planificación territorial, o incluidos en el espacio litoral, (...) de infraestructuras instalaciones no previstas en los instrumentos de ordenación ni en la planificación sectorial.

El despliegue de redes de telecomunicaciones que afecten a más de un término municipal no supone necesariamente que incida en intereses supralocales. Incidirá en intereses supralocales cuando incurra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 2.1 de la LISTA y en el artículo 71 del Reglamento General de la LISTA. Por lo tanto, habrá de valorarse individualmente en cada caso.

Hay que resaltar que la LISTA, como novedad respecto a la legislación anterior, considera las infraestructuras de telecomunicación, que necesariamente deban discurrir por suelo rústico, como actuaciones ordinarias, lo cual supone una reducción significativa en los trámites preceptivos ya que se elimina la necesidad de tramitar previamente a la licencia urbanística un proyecto de actuación.

Cuando no afecte a intereses supralocales, el procedimiento a seguir será el sometimiento de la infraestructura pretendida al medio de intervención correspondiente en cada uno de los Ayuntamientos de los términos municipales afectados, conforme a lo previsto en la legislación de régimen local. En ese caso, para reducir las dificultades a los particulares, los Ayuntamientos afectados pueden colaborar mediante la celebración de convenios, en los términos previstos en el artículo 8 de la LISTA o a través de las técnicas legalmente establecidas, como la encomienda de gestión, para la ordenación de los respectivos procedimientos y la concentración de trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

Sin perjuicio de la necesaria la valoración individual de los proyectos, podría afirmarse a priori el carácter supralocal de actuaciones que estuvieran situadas en suelos rústicos especialmente protegidos por legislación



sectorial como pudieran ser las reservas o los parajes naturales, preservados por la ordenación territorial y suelos incluidos en el espacio litoral, definido en los artículos 35 de la LISTA y 59.1 del RGLISTA, en los términos del artículo 71 del Reglamento General de la LISTA o también aquellas infraestructuras que trasciendan la demanda local o que por su magnitud tuvieran un impacto de vertebración del territorio o aquellas que sirvan a áreas metropolitanas, comarcas y ámbitos territoriales similares.

Consulta 4.

Dado que la legislación urbanística andaluza no contempla las redes de telecomunicaciones como servicio de carácter básico inherente al suelo urbano, se pregunta sobre las medidas previstas en la legislación urbanística de Andalucía para que se respete la previsión de equipamiento de carácter básico de las redes públicas de comunicaciones previsto en el art. 49.2 LGTel.

No siendo equiparable el concepto de equipamiento de carácter básico recogido en la LGTel con el concepto de servicio básico necesario a efectos de su clasificación como suelo urbano recogido en el artículo 13 de la LISTA, lo que conllevaría la consideración como suelo rústico de aquellos núcleos que no cuenten con servicios de telecomunicación, el artículo 19 del RGLISTA sí considera las telecomunicaciones como un servicio propio del suelo urbano.

Asimismo, dentro de los criterios de ordenación de los instrumentos de ordenación urbanística previstos en el artículo 81.e del RGLISTA se dispone el fomento del acceso universal de calidad adecuada a las telecomunicaciones.

El artículo 95 de la LISTA, que se desarrolla reglamentariamente en el artículo 189.1 a) 3º del RGLISTA, dispone que la inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio impone legalmente a los propietarios del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes, entre los que se encuentran las obras para la instalación y el funcionamiento de las telecomunicaciones. La ejecución de las obras de urbanización, incluidas las de telecomunicaciones, constituye un deber establecido en los artículos 30 y 32 de la LISTA.

Es decir, todas las nuevas actuaciones de transformación urbanística exigen, entre los gastos de urbanización, la ejecución material de todas las obras que incluyan la instalación y funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones.

A mayor abundamiento, el artículo 27 del RGLISTA incluye entre las actuaciones a ejecutar sobre los ámbitos del hábitat rural diseminado los servicios de telecomunicaciones. Además, el artículo 410 RGLISTA regula la posibilidad de acceso a las telecomunicaciones de las edificaciones declaradas como asimilado a fuera de ordenación y el artículo 411 del RGLISTA introduce la posibilidad de establecer infraestructuras de telecomunicaciones en los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares.



Consulta sobre el alcance y la documentación que refiere el art. 293.1.e) Decreto 550/2022, para la ocupación / utilización de edificaciones existentes.

1. **Por qué se usan los términos (aparentemente refiriéndose a lo mismo) de: "título habilitante" "licencia o presupuesto habilitante", "preceptivo medio de intervención administrativa" "resolución que otorgue la legalización" y "presupuesto habilitante" en el mismo artículo**
Cuando se refiere que: "no han sido objeto de obras posteriores sin el preceptivo medio de (...)
2. **¿"Obras Posteriores" presupone la condición de que el edificio "original" sea asimilado a licencia conforme a la DT5º LISTA? Cuando se refiere en el segundo párrafo que: En el caso de que se hayan ejecutado obras sin el preceptivo medio de intervención administrativa habrá de procederse previamente a su legalización. La resolución que otorgue (...).**
3. **¿Por qué no dice obras posteriores?**
4. **¿Se refiere a resolver la ocupación con una licencia y no una DR? (= licencia posterior a obra ya ejecutada)**
5. **En este caso ¿Puede obtenerse con el Certificado Descriptivo y Gráfico que exige el apartado 3 de este art. (y no el certificado final de obra o equivalente), la ocupación de un edificio entero de nueva planta?. (Implicaría "premiar" con ocupación la edificación sin proyecto, dirección y sin cumplir la norma CTE) y en el último párrafo: "no, obstante cuando las obras ejecutadas sin el presupuesto habilitante (...)"?**
6. **Esto equivaldría a una "DR de legalización", y con ella, cuando proceda ¿Se aportaría aquí un proyecto técnico (art. 293.3 RGLISTA) o un expediente de legalización como corresponde a una obra que ya esté terminada?.**

- Artículos relacionados: 138, 151 - 153, 161, 173 y disposición transitoria quinta de la LISTA. Y 293 y 298 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 01/02/2023

En relación con su consulta, establece el artículo 138.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio (LISTA):

“Están sometidas a declaración responsable, en el marco de lo establecido en la legislación estatal, las siguientes actuaciones:

(...)

e) La ocupación y utilización en edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras.

(...)".

Por su parte, el tenor literal del artículo 293.1 e) del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, dispone lo siguiente:

Artículo 293. Actos sujetos a declaración responsable.

1. Están sujetas a declaración responsable, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la Ley, o con la legislación sectorial aplicable, las siguientes actuaciones:

(...)

e) La ocupación y utilización en edificaciones existentes que, sin disponer de título habilitante para dicha ocupación o utilización, sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de



*ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras posteriores realizadas sin licencia o presupuesto habilitante.
(...)”.*

De la lectura del precepto reproducido y del apartado d) del mismo artículo, que sujeta asimismo a declaración responsable la ocupación o utilización de edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, siempre que se encuentren terminadas y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación, se infiere que el apartado e) es de aplicación a aquellas **edificaciones “antiguas”** que en su día tuvieron licencia de obras y finalizaron su construcción, y quedaron sin uso o bien entraron en uso sin solicitar licencia de ocupación o utilización.

Debe aclararse que el 293.1 e) no sería aplicable a las edificaciones a que se refiere la disposición transitoria quinta de la LISTA mencionadas en su consulta, pues la citada disposición transitoria establece que las mismas son obras sin licencia, y que se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha.

Una vez concretado el ámbito de aplicación del 293.1 e) del Reglamento, para que la ocupación o edificación esté sujeto a declaración responsable es requisito necesario que las edificaciones no hayan sido de obras posteriores realizadas sin licencia o presupuesto habilitante.

Consulta 1.

En este punto, la licencia y el presupuesto habilitante no son exactamente lo mismo, por lo que la inclusión de ambos términos en el precepto no es redundante.

Al respecto, es posible que esas obras estén sujetas a declaración responsable.

En este sentido, la LISTA y el RGLISTA establece como medios de intervención administrativa sobre la actividad de ejecución las licencias, las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

Estas figuras constituyen el presupuesto habilitante en función de la actuación de que se trate.

En el caso de que se hayan ejecutado obras sin el preceptivo medio de intervención administrativa habrá de procederse previamente a su legalización. La resolución que otorgue la legalización determinará la ocupación o utilización de la edificación siempre y cuando la solicitud de legalización fuese acompañada de la documentación exigida por el Reglamento para la ocupación o utilización de edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación.

Si se hubieran ejecutado obras posteriores sin título hay que legalizar las obras, a través del otorgamiento de la licencia correspondiente y conllevará en ese mismo trámite la ocupación o utilización de la edificación, siendo innecesaria la declaración responsable.

No obstante, cuando las obras ejecutadas sin el presupuesto habilitante sean de las sometidas a declaración responsable, podrán presentarse conjuntamente ambas declaraciones responsables de obras y de ocupación o utilización.

En este caso, las propias obras se legalizan con la presentación de la declaración responsable.



En estos casos la documentación que exige el Reglamento viene recogida en el apartado 2 del artículo 293: *La declaración responsable irá unida al proyecto técnico que sea exigible según la legislación vigente, visado cuando así lo requiera la normativa estatal, y cuando aquel no sea exigible, se acompañará de una memoria descriptiva y gráfica que defina las características generales de su objeto y del inmueble en el que se pretende llevar a cabo cuando permita la ejecución de obras.*

Consulta 2

El término «Obras Posteriores» no “presupone la condición de que el edificio original sea asimilado a licencia conforme a la DT5º LISTA”.

La disposición transitoria quinta de la LISTA es referida a:

- edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable
- edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio,

Estas edificaciones se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Es decir, no precisan obtener licencia o presentar declaración responsable para su ocupación o utilización, sin olvidar que para hacer valer dicha situación, conforme al apartado 2, *“las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas ”*, siendo de aplicación exclusivamente a edificaciones sin licencia de obra.

Ahora bien, si analizamos el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA, establece como requisito que las edificaciones existentes *“(...) sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación (...)”*. Por tanto, **no es aplicable a las edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación.**

En este sentido, el artículo 173 de la LISTA establece que se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación *“las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, (...)”*.

Debemos entender por edificaciones irregulares, aquellas ejecutadas con infracción de la norma urbanística o territorial. Esto es, entre otros motivos, las realizadas *“(...) sin las licencias, aprobaciones, u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos, sean o no legalizables”* -art. 161 de la LISTA apartados 3.a) y 7.a) - o *“(...) sin la presentación de la respectiva declaración responsable o habiéndola presentado con omisiones, inexactitudes o falsedades esenciales o sin ajustarse en aspectos esenciales a lo en ella manifestado.”* - art. 161 de la LISTA apartados 3.b) y 7.b) -.

Por tanto, **no tiene cabida en el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA la ocupación o utilización de edificaciones existentes sin el preceptivo medio de intervención para las obras de la propia edificación o de las obras llevadas a cabo sobre dicha edificación.**



Consulta 3

Como se ha razonado en el apartado anterior, el apartado 1.e) de la LISTA es aplicable a edificaciones existentes llevadas a cabo con arreglo al medio de intervención que habilitaba la ejecución de las obras de la propia edificación y, en su caso, con arreglo al medio de intervención de las obras llevadas a cabo sobre dicha edificación. Es decir, es aplicable a la ocupación o utilización de estas edificaciones existentes, sobre las que no se han llevado a cabo otras obras que las amparadas en los correspondientes medios de intervención. Por ello, el segundo párrafo del apartado 1.e) del artículo 293 del RGLISTA no utiliza la expresión “obras posteriores”

Consulta 4

Para las edificaciones existentes sin el preceptivo medio de intervención para las obras de la propia edificación o de las obras llevadas a cabo sobre dicha edificación, una vez transcurridos los plazos para el restablecimiento de la legalidad del artículo 153 de la LISTA, se darían dos casuísticas: que sean legalizables o que no sean legalizables. Para las primeras cabe la legalización o su declaración de situación de AFO, si se dan los requisitos respectivos. Para las segundas, únicamente cabe la declaración de dicha situación, igualmente si se dan los requisitos establecidos.

El apartado 8 del artículo 152 de la LISTA establece que *“la legalización de las actuaciones que resulten compatibles con la ordenación urbanística vigente podrá instarse, en todo momento, a solicitud del interesado, aunque haya transcurrido el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística”*.

El artículo 151 de la LISTA establece que la legalización de las actuaciones se llevará a cabo mediante la obtención del correspondiente título habilitante para su ejecución o mediante su adecuación al mismo y, en todo caso, requerirá la previa obtención de las autorizaciones e informes administrativos que resulten necesarios conforme a las leyes sectoriales que resulten de aplicación.

Por tanto, si la edificación existente carece de licencia de obras, o las obras ejecutadas sobre la misma sin el presupuesto habilitante sean de las sometidas a licencia de obras, habrá de procederse a su obtención. En virtud del principio de economía procedimental, conforme a lo establecido en el artículo 298.5 del Reglamento General de la LISTA, la resolución que en su caso se adopte podrá resolver sobre la ocupación o utilización.

O bien, en caso de haberse procedido a llevar a cabo obras sobre una edificación existente, que contaba con su preceptiva licencia de obras, y las obras ejecutadas sin el presupuesto habilitante sean de las sometidas a declaración responsable, *“(...) podrán presentarse conjuntamente ambas declaraciones responsables de obras y de ocupación o utilización”*, como recoge el párrafo tercero del apartado 1.e) del artículo 293 del RGLISTA.

Consulta 5

La ocupación o utilización de edificaciones existentes, sobre las que no se han llevado a cabo otras obras que las amparadas en los correspondientes medios de intervención, requerirá la previa presentación de la declaración responsable prevista en el artículo 138.1.e) de la LISTA, acompañada de certificado descriptivo y gráfico suscrito por técnico competente previsto en dicho artículo y en el artículo 293.3 del RGLISTA. El objeto de dicho certificado es justificar motivadamente (acreditar) que por el estado de conservación de la edificación y de sus instalaciones es apta para destinarse al uso previsto a pesar del tiempo transcurrido desde la finalización de las obras o de otras circunstancias sobrevenidas.



El municipio habrá de valorar, en su caso a través de ordenanza municipal, cuando por el tiempo transcurrido desde la finalización de las obras (incluso con emisión del certificado final de obra) o por circunstancias sobrevenidas procede la aplicación del artículo 138.1.e) con la emisión del certificado descriptivo y gráfico, aún disponiendo del certificado final de las obras emitido en su día.

En el caso de edificaciones sobre las que no haya transcurrido un periodo de tiempo desde su terminación (con la emisión del certificado final de obras) y no existen circunstancias sobrevenidas que hagan necesario acreditar que sigue siendo apta para destinarse al uso previsto, será suficiente con la presentación del certificado final de obras que ya lo acredita.

Consulta 6

Como ya se ha desarrollado en la respuesta a las consultas anteriores, en caso de haberse procedido a llevar a cabo obras sobre una edificación existente que contaba con su preceptiva licencia de obras y las obras ejecutadas sobre la misma sin el presupuesto habilitante sean de las sometidas a declaración responsable, habrá de procederse en primer lugar a la legalización de las obras. Conforme establece el artículo 151 de la LISTA, la legalización se llevará a cabo mediante la obtención del correspondiente título habilitante para su ejecución.

En el presente caso, la legalización de las obras se llevará a cabo mediante la presentación de la correspondiente declaración responsable de obras, y como recoge el párrafo tercero del apartado 1.e) del artículo 293 del RGLISTA, “(...) *podrán presentarse conjuntamente ambas declaraciones responsables de obras y de ocupación o utilización*”.

Por último indicar que, en todo caso y pese a no haberse citado a lo largo de la respuesta a las consultas, se ha de cumplir el otro requisito que establece el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA, que las edificaciones existentes se encuentren “(...) *situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística* (...)”.



8. DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

8.1. PLAZO PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Consultas relativas al ámbito del espacio litoral y al plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística.

- Artículos relacionados: 35, 153 y disposición transitoria sexta de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 10/07/2023.

Cuestión 1ª: El artículo 35 de la LISTA excluye del espacio litoral las zonas contiguas a los márgenes de los ríos. ¿Se considera la anterior exclusión realizada por ministerio de ley o es preciso realizar un procedimiento expreso y declarativo esta exclusión con la delimitación de las zonas contiguas a las márgenes de los ríos no consideradas zona de influencia del litoral?

El artículo 35.1 de la LISTA define el espacio litoral a los efectos de esta Ley, con el fin de establecer una serie de condiciones ordenación territorial orientadas a la protección, puesta en valor y accesibilidad de dicho ámbito. Este espacio litoral no puede confundirse con la zona de influencia del litoral que define la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su artículo 30, y que deberá respetar las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los criterios establecidos en dicha ley.

Por tanto, la LISTA no modifica ni excluye ningún ámbito de la zona de influencia del litoral, que sigue siendo la establecida por la legislación de costas.

Cuestión 2ª: ¿Qué significado tiene lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta de la LISTA, puesto que la Ley de Costas únicamente protege la zona de influencia del litoral de conformidad con el artículo 30 Ley 22/1988, 28 julio, de Costas?

La Disposición Transitoria Sexta de la LISTA dispone que el plazo para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral, establecida por el artículo 30 de la Ley de Costas, será el recogido en el artículo 153 hasta que la legislación básica en materia de costas regule específicamente los plazos para el restablecimiento de la legalidad. Por lo que, hasta que no haya una regulación básica estatal sobre esta cuestión, el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística en la zona de influencia del litoral será de seis años en suelo urbano y no sujeto a limitación temporal en suelo rústico, de acuerdo con el artículo 153 de la LISTA.

Cuestión 3ª: En base a lo anterior, existen suelos sobre los cuales la LISTA establece un plazo de seis años para adoptar medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística en los que anteriormente la LOUA, no lo hacía, es decir, en esos suelos hasta la entrada en vigor de la LISTA no existía limitación temporal para el restablecimiento del orden jurídico perturbado y ahora sí. En este sentido la cuestión que nos planteamos en los suelos en los que se da la anterior circunstancia es: ¿En qué momento empieza computar el plazo de seis años que tiene la administración para actuar? ¿Desde el momento en el que se acredite la finalización de la construcción/ instalación o la efectiva implantación de la actividad o uso o desde la fecha de entrada en vigor de la LISTA?



El artículo 153 de la LISTA establece que las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos.

Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación, con las excepciones del apartado 2 del citado artículo.

Esto no impide que los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística iniciados al amparo de la LOUA sigan su tramitación, aún cuando hayan transcurrido los plazos establecidos en la LISTA tras su entrada en vigor.

Cuestión 4ª: Se solicita pronunciamiento acerca del sometimiento al plazo establecido de seis años en los suelos rústicos preservados por la ordenación territorial o urbanística.

En suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística, el plazo para la adopción de medidas de protección de la legalidad es de seis años, siempre que la actuación no se encuentre en algunos de los supuestos del apartado 2 del artículo 153 de la LISTA, en cuyo caso no se aplicaría limitación temporal.



Consulta sobre edificaciones irregulares situadas dentro del entorno de un Bien de Interés Cultural. Según el apartado 2.d) del artículo 153, no se aplica el plazo para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística para las actuaciones que "afecten a bienes inmuebles inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía".

- ¿Se entiende que también afecta a las edificaciones irregulares emplazadas en su entorno BIC delimitado por el Plan Especial de Protección?

- ¿Podrían en ese caso, previo informe de cultura, declararse AFO?

- ¿Se podría redactar un Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares del artículo 175 de la LISTA?

-
- Artículos relacionados: 153 de la LISTA.
 - Fecha de la respuesta: 21/06/2023.

La redacción original del artículo 153.2 de la LISTA establece que “se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones: d) las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía”.

La letra d) ha sido modificada por el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, quedando redactada como sigue: “d) las que afecten a bienes inscritos **individualmente** en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía”.

En el preámbulo del Decreto-ley 11/2022 se hace constar que “En el artículo 153 se establecen los supuestos de imprescriptibilidad de los actos contrarios a la legalidad territorial y urbanística y su apartado d) ha generado dudas en los operadores jurídicos desde la aprobación de la ley, dado que el mismo se refiere a las actuaciones que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, ámbito objetivo muy genérico que se aparta de la concreción que pretende el legislador en la regulación de los supuestos en los que no rige el plazo para el restablecimiento de la legalidad. Por esta razón, se modifica el referido apartado y se acota a las actuaciones que afecten a los inmuebles que se inscriban individualmente en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía atendiendo a los valores singulares que justifican su protección”.

Por lo que respecta al Catálogo General del Patrimonio Histórico, su regulación se contiene en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA).

El artículo 7 de la LPHA regula la estructura del Catálogo:

1. El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz comprenderá los Bienes de Interés Cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.
2. La inscripción de bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz podrá realizarse de manera individual o colectiva.

Por su parte, la Exposición de motivos contiene lo siguiente:

El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, concebido como instrumento fundamental para la tutela y conocimiento de los bienes en él inscritos, se regula dentro de las disposiciones contenidas en el



Título I. El Catálogo comprende tres categorías de bienes: los de interés cultural, los de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

La inscripción de Bienes de Interés Cultural podrá ir acompañada de unas instrucciones particulares que ajusten las medidas generales de protección previstas en la Ley a las singularidades del bien. Se trata de una modulación del régimen previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español para los bienes declarados de interés cultural que puede ser de gran utilidad en determinados casos. Al mismo tiempo, se simplifica el procedimiento de inscripción de estos bienes dando trámite de audiencia a las personas afectadas para el supuesto de los Monumentos y Jardines Históricos, a diferencia de las tipologías de carácter colectivo (Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico y Zonas Patrimoniales), todo ello sin perjuicio del trámite de información pública y de la audiencia al municipio correspondiente.

De la lectura de la LPHA se deduce que para algunas tipologías de Bienes de Interés Cultural cabe, además de la inscripción como BIC de la figura, una inscripción individual de inmuebles concretos del ámbito (vease, artículo 17.1, relativo a los derechos de tanteo y retracto, artículo 38.3, sobre demoliciones y artículos 109 y 110, de infracciones).

Artículo 17.1 (...) En el caso de los Conjuntos Históricos, el ejercicio de dicho derecho (tanteo y retracto) se limitará a los inmuebles individualmente inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y, en su caso, a los señalados a estos efectos en las instrucciones particulares, así como a los inmuebles situados en los Conjuntos Históricos que estén incluidos en los catálogos urbanísticos y formen parte del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz.

Artículo 38.3. Las demoliciones que afecten a inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz ni formen parte del entorno de Bienes de Interés Cultural, exigirán la autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, salvo que hayan sido objeto de regulación en el planeamiento informado favorablemente conforme al artículo 30.

Artículo 109. Son infracciones graves:

t) La realización de cualquier obra o actuación que lleve aparejada la pérdida o desaparición o que produzca daños irreparables en inmuebles pertenecientes a Conjuntos Históricos o a entornos de bienes de interés cultural, siempre que no estén protegidos individualmente por otra inscripción como Bien de Interés Cultural, sin haber obtenido previamente las autorizaciones exigidas en los artículos 33.3 y 34.2 o en contra de los condicionantes que, en su caso, se impusieran.

u) La omisión del deber de conservación cuando traiga como consecuencia la pérdida, destrucción o deterioro irreparable en inmuebles pertenecientes a Conjuntos Históricos o a entornos de bienes de interés cultural, siempre que no estén protegidos individualmente por otra inscripción como Bien de Interés Cultural.

Por lo que respecta a los suelos objeto de consulta, mediante el Decreto 46/1996, de 30 de enero se delimita el ámbito afectado por la declaración como bien de interés cultural, con la categoría de zona arqueológica.

De acuerdo con lo expuesto, en atención a la consideración del carácter colectivo de la tipología de Zona Arqueológica recogida en la exposición de motivos de la LPHA, se considera que no sería de aplicación en el supuesto de la consulta la excepción prevista en el artículo 153.2.d) de la LISTA. Todo ello sin perjuicio de que



constara en el Catálogo General de Patrimonio Histórico información adicional, y siempre salvo el superior criterio de la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico.

En consecuencia, siempre que no se estuviera en ninguno de los otros supuestos del citado apartado 2 del artículo 153, el plazo de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística será de seis años desde la completa terminación de los actos, pudiendo ser objeto de reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación de conformidad con lo dispuesto en el Título VIII de la LISTA y en el Título VIII del RGLISTA.

En cualquier caso, debe señalarse que tanto en la tramitación del procedimiento de AFO como en la de un eventual Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares, deberá recabarse informe de la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico (artículos 33 y 29 de la LPHA).



Consulta sobre las comunicaciones que hace a un Ayuntamiento el Registro de la Propiedad en relación a la concreta situación urbanística de las edificaciones, construcciones e instalaciones que se inscriben, de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Real Decreto 1093/97 y el 28.4 del R.D. 7/2015.

De cara a determinar si se trata de edificaciones irregulares y sometidas al régimen de asimilado a fuera de ordenación, es necesario establecer:

1.- Que las obras estén terminadas. Al no constar fecha indicada por el promotor, el Ayuntamiento lo determinaría con la visita que se realice, o ¿podría requerírsele al promotor que lo acreditara mediante certificado?

2.- Que no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística.

En este punto se plantea otra duda: si una parcela se encuentra en Suelo Rústico preservado por la ordenación territorial, ¿se debería, antes de acordar acuerdo sobre la concreta situación urbanística, dar traslado de la comunicación del Registro de la Propiedad a la Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda que corresponda para que informe sobre la posibilidad o no de la adopción de medidas de protección de la legalidad?

-
- Artículos relacionados: 153 y 173 de la LISTA y 404, 406 y 408 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 18/07/2023.

Las edificaciones construidas sin licencia respecto de las cuales haya transcurrido el plazo en el que es posible la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística por parte de la administración pueden acceder al Registro de la Propiedad, en virtud de escritura de declaración obra nueva antigua (artículo 28.4 TRLSRU).

El procedimiento de inscripción regulado en dicho precepto es el siguiente:

- Las escrituras de declaración de obra nueva han de acompañarse de certificación en la que conste la fecha de terminación de la obra y su descripción, coincidente con la recogida en la escritura.
- La certificación puede ser expedida por:
 1. El Ayuntamiento o
 2. Técnico competente o
 3. Acta notarial descriptiva de la finca o
 4. Certificación catastral descriptiva y gráfica.
- El Registrador comprobará:
 - a) La inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca edificada.
 - b) Que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.
- Una vez inscrita la edificación, el Registrador dará cuenta al Ayuntamiento correspondiente.
- Cuando el Ayuntamiento no haya expedido la certificación, una vez notificada la inscripción está obligado a dictar resolución donde conste la concreta situación urbanística de la edificación inscrita, con indicación expresa de las limitaciones que imponga a su propietario, que accederán al Registro como nota marginal.



- La omisión de la resolución municipal dará lugar responsabilidad del Ayuntamiento, que deberá indemnizar al adquirente de buena fe de la finca afectada, en el caso de que dicha omisión le produzca perjuicios económicos.

Por lo que respecta al régimen de asimilado a fuera de ordenación, su regulación se encuentra en el Título VIII de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio (LISTA), y en el título VIII del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

Establece el artículo 173.1 de la LISTA que las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Estas edificaciones no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, salvo las que el Ayuntamiento ordene realizar para garantizar las condiciones de seguridad y salubridad (artículo 173.3 de la LISTA y artículo 404.4 del RGLISTA).

Dispone este último precepto que se hará mención expresa a estas limitaciones en las resoluciones que, conforme a lo previsto en la legislación estatal del suelo, tengan por objeto hacer constar en el Registro de la Propiedad la concreta situación urbanística de las edificaciones irregulares terminadas cuando no cuenten con la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

De acuerdo con la normativa expuesta, cuando por parte de un Registrador de la Propiedad se comunique al Ayuntamiento que se ha procedido a la inscripción de una obra nueva prescrita, lo que deberá comprobarse es si la edificación en cuestión cuenta con Resolución de AFO. Si no es así, deberá emitirse y remitirse al correspondiente Registro de la Propiedad una resolución donde se haga constar que la edificación no podrá acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Si como consecuencia de esta resolución el particular solicita la declaración de AFO, deberá acreditar debidamente la antigüedad de la edificación y el cumplimiento del resto de condiciones exigidas para el reconocimiento de esta situación, aportando la documentación técnica detallada en el artículo 406 del RGLISTA.

Si como consecuencia de su labor de inspección el Ayuntamiento comprueba que no se dan los requisitos para que la edificación se encuentre en situación de AFO, por no haber transcurrido los plazos establecidos en el artículo 153 de la LISTA, habrá de iniciar los expedientes del protección de la legalidad y sancionador, en su caso, al constituir una actuación que vulnera la ordenación urbanística y ello con independencia de que pudiera ser contrario asimismo a la ordenación territorial.

Por último, si la actuación afecta a la ordenación territorial, durante la tramitación del procedimiento de AFO se solicitará informe a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio al objeto de que se pronuncie sobre la existencia de expediente en materia de disciplina territorial (408.3 RGLISTA).



En relación con el artículo 369 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, se plantean las siguientes preguntas:

1.- ¿Tienen las medidas a adoptar por la Administración detalladas en el apartado 6 el carácter de informes técnico y jurídico referido en el apartado 1?

2.- Dado que en el apartado 6 del artículo 369 solo hay referencias a los supuestos de incumplimiento por parte de la persona interesada, ¿tiene la Administración municipal obligación de emitir los informes técnico y jurídico referidos en el apartado 1 del mismo artículo en todos los casos o únicamente en caso de disconformidad de la declaración responsable con la normativa urbanística? ¿Debe también emitir estos informes en caso de conformidad de la declaración responsable con la normativa urbanística?

3.- ¿Qué plazo existe para emitir los informes? ¿Hay que deducir que el plazo es el de seis meses que consta en el apartado 6? Por su parte, el apartado 7 dispone lo siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Administración puede realizar en cualquier momento las actuaciones de comprobación, inspección y control que sean necesarias para verificar el cumplimiento de los requisitos normativos a los que estuviese sometida la actuación. La inactividad de la Administración no implicará la subsanación de los defectos o irregularidades que presente la actuación objeto de declaración.” ¿Supone esta última declaración que no existe plazo de emisión de los informes técnico y jurídico?

4.- En relación con lo anterior, y en caso de obligatoriedad de emisión de los informes en el plazo de seis meses, de no emitirse los informes en ese plazo, ¿se entiende conforme la declaración responsable a la norma, esto es, se entienden los informes como favorables al interesado en caso de no emitirse en ese plazo? En este sentido, el apartado 6 señala la obligación de la Administración de “adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización declarada”, estableciendo como consecuencia de la omisión de la adopción de estas medidas la responsabilidad por parte de la persona interesada “de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe”. ¿Es esta la única consecuencia por la falta de adopción en plazo por parte de la Administración de estas medidas/informes?

-
- Artículos relacionados: 153 y 161 de la LISTA. Y 78 y 369 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 03/04/2024

Consulta 1

1.- ¿Tienen las medidas a adoptar por la Administración detalladas en el apartado 6 el carácter de informes técnico y jurídico referido en el apartado 1?

El apartado 1 del artículo 369 ha sido modificado tras la aprobación del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía. La redacción actual del artículo 369.1 no obliga a la emisión de informes, sino a la realización de “las actividades de control pertinentes”.

El apartado 6 hace referencia a las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización en caso de incumplimiento de los requisitos necesarios para el uso previsto, que sí tienen el carácter de actuaciones de control pertinentes del apartado 1.

Consulta 2

2.- Dado que en el apartado 6 del artículo 369 solo hay referencias a los supuestos de incumplimiento por parte de la persona interesada, ¿tiene la Administración municipal obligación de emitir los informes técnico y jurídico referidos en el apartado 1 del mismo artículo en todos los casos o únicamente en caso de disconformidad de la



declaración responsable con la normativa urbanística? ¿Debe también emitir estos informes en caso de conformidad de la declaración responsable con la normativa urbanística?

Debe entenderse que, no siendo preceptiva la emisión de informes técnico y jurídico, sí deben realizarse en todo caso las actividades de control sobre las declaraciones responsables, sean estas conformes con la ordenación urbanística o no.

Consulta 3

3.- ¿Qué plazo existe para emitir los informes? ¿Hay que deducir que el plazo es el de seis meses que consta en el apartado 6? Por su parte, el apartado 7 dispone lo siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Administración puede realizar en cualquier momento las actuaciones de comprobación, inspección y control que sean necesarias para verificar el cumplimiento de los requisitos normativos a los que estuviese sometida la actuación. La inactividad de la Administración no implicará la subsanación de los defectos o irregularidades que presente la actuación objeto de declaración.” ¿Supone esta última declaración que no existe plazo de emisión de los informes técnico y jurídico?

El apartado 1 del artículo 369 no establece plazo para la realización de las actuaciones de control. De forma coherente con este apartado 1, el apartado 7 del mismo artículo dispone que la Administración puede realizar en cualquier momento las actuaciones de comprobación, inspección y control que sean necesarias para verificar el cumplimiento de los requisitos normativos a los que estuviese sometida la actuación. La inactividad de la Administración no implicará la subsanación de los defectos o irregularidades que presente la actuación objeto de declaración.

A tal efecto, la Administración dispone del plazo establecido en el artículo 153 de la LISTA para la adopción de medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística. Como regla general, el plazo para incoar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad es de seis años desde la completa terminación o de la implantación del uso, aunque existen algunos supuestos no sujetos a plazo y en los que, por tanto, dichas medidas pueden adoptarse en cualquier momento. Por esta razón, el transcurso del plazo semestral no impide la adopción de las debidas medidas de restablecimiento de la legalidad territorial o urbanística, en la medida en que la acción para protección de la legalidad viene marcada por el art. 153 de la LISTA. Así las cosas, se distingue un plazo para ejercer la potestad de restablecimiento y otro más breve -seis meses- que puede comprometer la responsabilidad patrimonial de la Administración si no actúa de manera diligente. Por ello, cabe la posibilidad de ordenar medidas de reposición de la realidad física alterada una vez transcurrido aquel plazo de seis meses.

Consulta 4

4.- En relación con lo anterior, y en caso de obligatoriedad de emisión de los informes en el plazo de seis meses, de no emitirse los informes en ese plazo, ¿se entiende conforme la declaración responsable a la norma, esto es, se entienden los informes como favorables al interesado en caso de no emitirse en ese plazo? En este sentido, el apartado 6 señala la obligación de la Administración de “adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización declarada”, estableciendo como consecuencia de la omisión de la adopción de estas medidas la responsabilidad por parte de la persona interesada “de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe”. ¿Es esta la única consecuencia por la falta de adopción en plazo por parte de la Administración de estas medidas/informes?

La cuestión del plazo se entiende contestada en el punto anterior; esto es, de acuerdo con el último inciso del apartado 7 del artículo 369, la inactividad de la Administración no implicará la subsanación de los defectos o irregularidades que presente la actuación objeto de declaración.



Por lo tanto, la no emisión de los informes por parte de la Administración no produce efectos de silencio positivo o favorable a la actuación objeto de la declaración del interesado. La figura jurídica de *declaración responsable* implica que el interesado, en este caso el promotor, tiene la obligación de cumplir con la normativa vigente aplicable a la actuación en cuestión y por ello *declara, bajo su responsabilidad*, que son ciertos los datos que figuran en tal declaración, pudiendo incurrir en una infracción en materia urbanística establecida en el artículo 161.3b) de la LISTA en caso de no ser así.

Por lo que, en principio, la actuación objeto de declaración responsable, se entendería -insistimos, bajo responsabilidad del promotor- que no contiene defectos o irregularidades y una vez presentada aquella se puede proceder a inscribir el servicio turístico en cuestión en el Registro correspondiente; no obstante, si posteriormente, incluso una vez transcurrido el plazo de seis meses, el Ayuntamiento comprobase que realmente existe un incumplimiento y que dicho servicio no es conforme con la normativa, se debe proceder a la cancelación de la inscripción producida por la declaración responsable y a la adopción de las medidas, por parte de la Administración, a las que hace referencia el artículo 369.6 del Reglamento LISTA para el cese de la actividad. El plazo de seis meses establecido en el apartado 6 no viene referido a la adopción de medidas de restablecimiento, que, como decimos, se rigen por el plazo dispuesto en el artículo 153 de la LISTA, sino que se refiere al momento a partir del que se atribuye la responsabilidad a la Administración por los perjuicios que pudieran eventualmente ocasionarse a terceros de buena fe, aunque posteriormente la Administración podrá repercutir en el promotor el importe de tales perjuicios.

Según se dispone en el artículo 14 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, la alteración de las condiciones que sirvieron de base para la inscripción deberá ser comunicada por la persona titular de la empresa o establecimiento para su inscripción en el Registro.

Asimismo, la modificación de la inscripción podrá producirse, sin mediar declaración responsable, cuando se dejen de reunir las condiciones que sirvieron de base para la inscripción, previa instrucción del correspondiente procedimiento administrativo, procedimiento que podrá dar lugar, en su caso, a una cancelación de la inscripción. La Consejería competente en materia de turismo deberá remitir copia de la resolución de cancelación de la inscripción de los servicios turísticos a los Ayuntamientos afectados.



Consulta sobre la aplicación del artículo 153 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA). En particular, solicita aclaración sobre el plazo máximo para adoptar medidas provisionales o definitivas para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística de un inmueble incluido en el Catálogo de las Normas Subsidiarias de un municipio declarado Conjunto Histórico Artístico, pero que no está inscrito individualmente en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía.

- Artículos relacionados: 153 de la LISTA
- Fecha de la respuesta: 26/10/2023

El artículo 153.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) establece que *“las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.*

Los actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente”.

La redacción original del artículo 153.2 de la LISTA establecía que *“se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones: d) las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía”.*

La letra d) ha sido modificada por el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, quedando redactada como sigue: *“d) las que afecten a bienes inscritos individualmente en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía”.*

En el preámbulo del Decreto-ley 11/2022 se hace constar que *“En el artículo 153 se establecen los supuestos de imprescriptibilidad de los actos contrarios a la legalidad territorial y urbanística y su apartado d) ha generado dudas en los operadores jurídicos desde la aprobación de la ley, dado que el mismo se refiere a las actuaciones que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, ámbito objetivo muy genérico que se aparta de la concreción que pretende el legislador en la regulación de los supuestos en los que no rige el plazo para el restablecimiento de la legalidad. Por esta razón, se modifica el referido apartado y se acota a las actuaciones que afecten a los inmuebles que se inscriban individualmente en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía atendiendo a los valores singulares que justifican su protección”.*

Por lo que respecta al Catálogo General del Patrimonio Histórico, su regulación se contiene en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA).

El artículo 7 de la LPHA regula la estructura del Catálogo:

1. El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz comprenderá los Bienes de Interés Cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.



Por su parte, la Exposición de motivos contiene lo siguiente:

El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, concebido como instrumento fundamental para la tutela y conocimiento de los bienes en él inscritos, se regula dentro de las disposiciones contenidas en el Título I. El Catálogo comprende tres categorías de bienes: los de interés cultural, los de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

La inscripción de Bienes de Interés Cultural podrá ir acompañada de unas instrucciones particulares que ajusten las medidas generales de protección previstas en la Ley a las singularidades del bien. Se trata de una modulación del régimen previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español para los bienes declarados de interés cultural que puede ser de gran utilidad en determinados casos. Al mismo tiempo, se simplifica el procedimiento de inscripción de estos bienes dando trámite de audiencia a las personas afectadas para el supuesto de los Monumentos y Jardines Históricos, a diferencia de las tipologías de carácter colectivo (Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico y Zonas Patrimoniales), todo ello sin perjuicio del trámite de información pública y de la audiencia al municipio correspondiente.

De la lectura de la LPHA se deduce que para algunas tipologías de Bienes de Interés Cultural cabe, además de la inscripción como BIC de la figura, una inscripción individual de inmuebles concretos del ámbito (vease, art. 17.1, relativo a los derechos de tanteo y retracto, art. 38.3, sobre demoliciones y artículos 109 y 110, de infracciones).

Art. 17.1 (...) En el caso de los Conjuntos Históricos, el ejercicio de dicho derecho (tanteo y retracto) se limitará a los inmuebles individualmente inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y, en su caso, a los señalados a estos efectos en las instrucciones particulares, así como a los inmuebles situados en los Conjuntos Históricos que estén incluidos en los catálogos urbanísticos y formen parte del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz.

Art. 38.3. Las demoliciones que afecten a inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz ni formen parte del entorno de Bienes de Interés Cultural, exigirán la autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, salvo que hayan sido objeto de regulación en el planeamiento informado favorablemente conforme al artículo 30.

Por lo que respecta al supuesto objeto de consulta, se trata de un inmueble perteneciente a un Conjunto Histórico Artístico incluido en el Catálogo de las Normas Subsidiarias del municipio que no está individualmente inscrito en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía.

De acuerdo con lo expuesto, en atención a la consideración del carácter colectivo de la tipología de Conjunto Histórico, sin que conste inscripción individual, se considera que no sería de aplicación en el supuesto de la consulta la excepción prevista en el artículo 153.2.d) de la LISTA. Todo ello salvo el superior criterio de la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico.

En consecuencia, siempre que no se estuviera en ninguno de los otros supuestos del citado apartado 2 del artículo 153, el plazo de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística será de seis años desde la completa terminación de los actos.



Este informe se emite dentro del ámbito competencial que corresponde a la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 20.1 del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de los pronunciamientos que pudieran corresponder a otros organismos que conforme a su legislación sectorial resultasen competentes.



Consulta sobre la interpretación del territorio de marismas como costa o río a efectos de la aplicación de medidas de restablecimiento de la legalidad territorial.

En concreto, se plantea la posibilidad de obtener el reconocimiento como asimilado a fuera de ordenación de una edificación residencial irregular sobre el suelo rústico. Ésta se encuentra a una distancia aproximada de 400 metros del límite del dominio público marítimo terrestre (DPMT) que rodea la marisma del río Odiel, pero a unos 18 kilómetros de la costa.

- Artículos relacionados: 35, 153, 158, 173 y disposición transitoria sexta de la LISTA. Y 354 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 02/05/2023

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, define la zona de influencia del litoral, cuya anchura mínima es de 500 metros a partir de la ribera del mar y donde deberá observarse que las edificaciones propuestas por el instrumento de planeamiento urbanístico eviten la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, de tal manera que las densidad de edificación a desarrollar sea acorde con la del resto del municipio (artículo 30 del Título II, de limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre).

El artículo 3 de este texto legal determina los bienes de dominio público marítimo-terrestre en los siguientes términos:

Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución:

1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:

a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público.

b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.(...)

Por otra parte, el artículo 35.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) define el espacio litoral como concepto distinto a la Zona de Influencia del Litoral: *Se considera espacio litoral, a los efectos de esta ley, la zona de influencia del dominio público marítimo*



terrestre definida por la legislación específica en materia de costas, excluyendo de la misma las zonas contiguas a los márgenes de los ríos.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia directa para el restablecimiento de la legalidad ante las actuaciones que vulneren la ordenación territorial, entendiéndose que inciden en la ordenación del territorio los actos y usos que afecten a suelos rústicos incluidos en el espacio litoral (art. 158.1 b) de la LISTA).

Es decir, no en toda la Zona de Influencia del Litoral (ZIL) la Comunidad tendrá competencia territorial directa. En la ZIL contigua a las márgenes de los ríos no se tiene esta competencia autonómica, por lo que en estos casos la administración competente en primera instancia para el restablecimiento de la legalidad urbanística será el municipio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la LISTA, las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Establece el apartado 4 del citado artículo que no procederá el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación en aquellas edificaciones irregulares para las que no haya transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado conforme a lo establecido en la presente ley.

Por su parte, el artículo 153 de la LISTA y el artículo 354 del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA) regulan el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística.

El artículo 153 de la LISTA lo siguiente:

1. Las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.

Los actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente.

2. Se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones:

(...)

c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.

En consecuencia, de acuerdo con la normativa expuesta, en edificaciones en suelo rústico en la zona de influencia del litoral, incluyendo por tanto marismas y zonas contiguas a las márgenes de los ríos, no se podrá dar AFO, si bien habrá que tener en cuenta la antigüedad de la edificación, por aplicación del apartado 5 del



artículo 354 del RGLISTA, que establece que para la determinación del plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística se estará al aplicable en el momento de la terminación de las obras o la implantación del uso, salvo que con posterioridad haya decaído la ilimitación temporal para el ejercicio de esa potestad.

En este sentido, debe señalarse que es con la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) cuando se establece expresamente la imprescriptibilidad del ZIL. Con anterioridad, el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, contemplaba en su artículo 255 la no limitación de plazo únicamente en las zonas verdes, suelos no urbanizables protegidos y espacios libres, de modo que aquellas edificaciones en suelo rústico en ZIL que estuvieran terminadas antes de la entrada en vigor de la LOUA sí podrían ser objeto de reconocimiento de la situación de Asimilado a fuera de ordenación.

Por último, debe mencionarse lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta de la LISTA, relativa al Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral:

“El plazo para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral establecido en el artículo 153 será de aplicación hasta que se produzca una regulación específica en la legislación básica en materia de costas.”



9. EDIFICACIONES IRREGULARES

Consultas relativas a una solicitud de cambio de uso y reforma de una edificación con declaración de asimilado a fuera de ordenación. El uso reconocido es el de nave almacén de materiales de construcción y el nuevo uso es de “Almacenamiento, logística y transporte de mercancías no peligrosas”:

- **¿Se puede admitir a trámite el cambio de uso solicitado? El nuevo uso solicitado es compatible con la ordenación urbanística del municipio, y en el artículo 174.7 no se recoge ninguna excepción para denegar licencias de cambio de uso a AFOS por estar dentro de una parcelación urbanística.**
- **Es la edificación existente declarada AFO en suelo rústico la que NO puede cumplir con el apartado 20b) de la LISTA al estar ubicada en una parcelación urbanística en suelo rústico, por cumplir con las circunstancias recogidas en los apartados del artículo 24 del RLISTA, en cuanto a actos que inducen a la formación de los nuevos asentamientos en suelo rústico, no el nuevo uso.**
- **Por el hecho de ser un AFO, el artículo 174.7 permite esta licencia de cambio de uso, si el nuevo uso solicitado cumple con la ordenación urbanística y territorial, y en este caso cumple con el instrumento de ordenación urbanística general, porque territorial no existe, la licencia de cambio de uso deberá otorgarse.**
- **En caso de que pueda ser admitida a trámite, ¿debe ser considerada o no, actuación con incidencia supralocal?, además de por cumplir con las circunstancias recogidas en el artículo 24 del RLISTA, por el hecho específico de que el eje de acceso principal así como algunos de los accesos secundarios a las edificaciones existentes, de esta parcelación urbanística ilegal, afectan a una carretera autonómica y a sus zonas de servidumbre legal y afección, siendo esta una vía de comunicación e infraestructura básica del sistema de transporte, teniendo en cuenta, además, que el cambio de uso solicitado, es “ALMACENAMIENTO. LOGÍSTICA Y TRANSPORTE DE MERCANCÍAS NO PELIGROSAS”.**

-
- Artículos relacionados: 174 de la LISTA y 25, 71 y 410 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 11/07/2023.

El artículo 174.7 de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA) establece que en las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que ello resulte necesario para la ejecución de elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial que resulte de aplicación.

Por su parte, el artículo 410.4 del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA) dispone que una vez otorgado el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación podrán realizarse las obras de conservación, las obras de reforma y las de adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan, así como la implantación de otros usos y actividades que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.

Estas obras están sujetas a licencia, salvo que constituyan actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente, en cuyo caso estarán sometidas a declaración responsable.



No podrá autorizarse usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

Podrán eximirse de estas condiciones a los proyectos que acrediten que no existe una solución alternativa para ejecutar elementos auxiliares de la edificación que resulten necesarios para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a los usos y actividades que en la misma se desarrollan.

Asimismo, el artículo 25.2 del RGLISTA, relativo a los medios de intervención administrativa en suelo rústico, establece que en las edificaciones que se encuentren en situación de asimilado a fuera de ordenación no se permitirán las actuaciones que supongan un mayor incumplimiento de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

Por lo que se refiere al objeto de su consulta, debe aclararse que si el cambio de actividad no implicara cambio de uso urbanístico no sería necesaria autorización administrativa urbanística, sin perjuicio, en su caso, de la autorización ambiental correspondiente para dicha actividad.

En caso de que la implantación de la actividad conlleva un cambio de uso urbanístico, en virtud de las disposiciones normativas citadas, si el uso pretendido supone un mayor incumplimiento de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística no podrá ser autorizado. En este sentido, la circunstancia de situarse la edificación declarada en AFO en el ámbito de una parcelación urbanística no implica que deba denegarse cualquier cambio de uso, siendo necesario que el nuevo uso suponga un mayor incumplimiento.

Por tanto, habrá de tenerse en cuenta si el nuevo uso tiene unas condiciones de implantación más restrictivas que el actual, correspondiendo al Ayuntamiento valorar esta circunstancia.

En cualquier caso, los cambios de uso en edificaciones en situación de AFO, en caso de que se trate de un uso que no es propio del suelo rústico, requieren la tramitación correspondiente para las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, por lo que sería necesaria la autorización previa (artículo 25.3 RGLISTA) previo informe de incidencia territorial en los supuestos del artículo 71 del RGLISTA.

Por lo que se refiere a si procede la emisión de informe de incidencia territorial en este supuesto en concreto, debe dirigirse la consulta a la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, por ser el órgano competente para la emisión de dicho informe.



Consulta sobre si un edificio o una parte del edificio de un Centro de Servicios Sociales que se encuentra declarada en AFO (Asimilado a Fuera de Ordenación), se puede considerar que cumple el requisito material establecido en la Orden de 28 de julio de 2000 en lo referente a que el Centro cuenta con las correspondientes autorizaciones municipales que habilitan la apertura de los mismos.

Si la declaración responsable legalmente establecida en la ordenanza municipal, es suficiente para considerar que el Centro cuenta con las correspondientes autorizaciones municipales que habilitan la apertura de los mismos con respecto a los hechos declarados en dicha figura.

-
- Artículos relacionados: 138, 173 y 174 de la LISTA.
 - Fecha de la respuesta: 26/10/2022.

En primer lugar, deben hacerse algunas consideraciones respecto a la figura del Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO).

Establece el artículo 173 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) que las edificaciones que se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación son las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, y respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio.

De conformidad con lo previsto en el artículo 174 de la LISTA, la declaración de asimilado a fuera de ordenación de una edificación irregular no supone su legalización.

Al respecto, debe señalarse que la normativa sectorial objeto de análisis, la Orden de 28 de julio de 2000, exige unos determinados requisitos que necesariamente deben cumplir los centros de servicios sociales: *En el caso de edificios ubicados en suelo urbano, la calificación, edificabilidad y dotación de servicios de infraestructura mínimos se ajustará a lo que determine el Planeamiento Urbanístico del Municipio donde se ubique el edificio.*

Las edificaciones irregulares que son objeto de reconocimiento de AFO, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.2 d) del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, son aquellas edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, bien por no disponer de las preceptivas licencias urbanísticas o bien por contravenir sus condiciones. En este segundo caso, partimos de edificaciones que no son conformes con la normativa urbanística de aplicación, en un determinado aspecto o en varios. Si fueran conformes en su integridad con el planeamiento pero se hubieran ejecutado sin licencia, podrían ser objeto de legalización o en el caso en que el particular decida no solicitarla, de reconocimiento de AFO. Por tanto, una edificación declarada en situación de AFO podrá cumplir o no los parámetros establecidos en la Orden de 28 de julio de 2000.

En este sentido, el apartado 4 del referido artículo 174 dispone que el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad determina la aptitud física de la edificación para su utilización, pero no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en ella se lleven o se puedan llevar a cabo.

Por lo que respecta a los servicios de infraestructura, el apartado 3 dispone que cuando las edificaciones reconocidas en situación de asimilado a fuera de ordenación no cuenten con acceso a los servicios básicos de sa-



neamiento, gas y abastecimiento de agua y electricidad prestados por compañías suministradoras podrá autorizarse el acceso a ellos siempre que no se precisen más obras que las necesarias para la acometida a las redes de infraestructuras existentes.

Por otra parte, en relación a la calificación, el apartado 7 del citado artículo establece que en las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística. Asimismo, permite, en las edificaciones declaradas en situación de AFO, autorizar a través de licencia municipal las obras de conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen de lo edificado, salvo que ello resulte necesario para la ejecución de elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial que resulte de aplicación.

Esta disposición habilita la posibilidad de efectuar un cambio de uso a dotacional, bien sea público o privado, permitiendo a las edificaciones declaradas AFO destinarse a centros de servicios sociales, así como a efectuar obras de reforma exigidos por la normativa sectorial para el cumplimiento de la actividad, siempre y cuando dicho uso sea compatible con la ordenación aplicable.

Con independencia de que la declaración de AFO no legaliza la edificación ni convalida los incumplimientos de la ordenación de los que adoleciera, desde el punto de vista urbanístico no hay inconvenientes en que, aun incumpliendo determinados parámetros urbanísticos, una edificación declarada en situación de AFO pueda albergar un centro de servicios sociales, sin perjuicio de recabar la correspondiente autorización exigida por la legislación sectorial para tal apertura, y siempre que no sean necesarias más obras que las autorizables en una edificación declarada en situación de AFO.

Por lo que se refiere a la licencia de apertura referida en el segundo párrafo del punto 1.1.2 del Anexo de la Orden de 28 de julio de 2000: Todos los Centros deberán tener antes de su puesta en funcionamiento, las correspondientes Autorizaciones Municipales que habiliten la apertura de los mismos, se observa que además de en la citada Orden, se exige para las autorizaciones de funcionamiento con carácter previo en el art. 12.4 a) del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía, citado también en su consulta.

Al respecto, debe aclararse que, a pesar de incluirse en un apartado denominado “requisitos urbanísticos”, las licencias de apertura o actividad no son licencias urbanísticas, no estando recogidas en la tipología de las licencias urbanísticas previstas en el artículo 7 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 60/2010, de 10 de marzo. Por ello, no estarán sujetas a la LISTA, no resultando de aplicación el apartado 7 del artículo 138 reproducido en su consulta.

La regulación de la licencia de apertura está prevista en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, en su art 22:

- 1. La apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*
- 2. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados.*

Por su parte la regulación contenida en los arts 84, 84 bis y 84 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local contiene la regulación detallada sobre el control local a llevar a cabo para el ejercicio de actividades, establece lo siguiente:



Artículo 84.

1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:
(...)

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

El artículo 84 bis señala expresamente que “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas:

a) Cuando esté justificado por razones de de orden publico, seguridad publica, salud publica o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.”

Por lo que se refiere a la legislación urbanística y de modo análogo a lo anteriormente expuesto, con la finalidad de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, el legislador autonómico ha sustituido el control a priori que realizaban los Ayuntamientos a través de determinadas licencias de obras y de ocupación o utilización por un control a posteriori, en determinados supuestos en que el promotor declara que cumple con la normativa de aplicación.

La consecuencia fundamental es que la declaración responsable y la comunicación se configuran con un efecto habilitante suficiente para el inicio de los actos y usos urbanísticos desde su presentación, siempre y cuando se hayan cumplido con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico.

En estos supuestos, habrá una actuación material o técnica de la Administración encaminada al examen y verificación de lo declarado o comunicado para valorar si concurren todos los requisitos, y todo ello sin perjuicio de las inspecciones ex post y controles de legalidad que, en su caso, aboquen al ejercicio de las debidas potestades de disciplina urbanística.

En este sentido, establece el apartado 7 del artículo 138 de la LISTA que *conforme a la legislación básica en materia de suelo, en ningún caso se entenderán adquiridas por declaración responsable o comunicación previa facultades en contra de la legislación o el instrumento de ordenación urbanística de aplicación. Las actuaciones sujetas a declaración responsable que se realicen sin que se haya presentado, cuando sea preceptiva, o que excedan de lo declarado, se considerarán como actuaciones sin licencia a todos los efectos, siéndoles de aplicación el mismo régimen de protección de la legalidad y sancionador que a las obras y usos sin licencia.*

En estos supuestos el Ayuntamiento procederá a la incoación del correspondiente procedimiento de disciplina urbanística para restablecer la legalidad urbanística vulnerada, debiendo comunicarse a las administraciones sectoriales que pudieran resultar afectadas.

CONCLUSIONES



A la vista de todo lo expuesto, se concluye:

1.- Si un edificio o una parte del edificio de un Centro de Servicios Sociales que se encuentra declarada en AFO (Asimilado a Fuera de Ordenación), se puede considerar que cumple el requisito material establecido en la Orden de 28 de julio de 2000 en lo referente a que el Centro cuenta con las correspondientes autorizaciones municipales que habilitan la apertura de los mismos.

Es posible destinar una edificación declarada AFO a Centro de Servicios sociales, pero la declaración de AFO por sí misma no implica el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Orden de 28 de junio de 2000.

Con independencia de que la declaración de AFO no legaliza la edificación ni convalida los incumplimientos de la ordenación de los que adoleciera, desde el punto de vista urbanístico no hay inconvenientes en que, aun incumpliendo determinados parámetros urbanísticos, una edificación declarada en situación de AFO pueda albergar un centro de servicios sociales, sin perjuicio de recabar la correspondiente autorización exigida por la legislación sectorial para tal apertura, y siempre que no sean necesarias más obras que las autorizables en una edificación declarada en situación de AFO.

2.- Si la declaración responsable legalmente establecida en la ordenanza municipal, es suficiente para considerar que el Centro cuenta con las correspondientes autorizaciones municipales que habilitan la apertura de los mismos con respecto a los hechos declarados en dicha figura.

No siendo las licencias de apertura de naturaleza urbanística, este Centro Directivo carece de competencias para pronunciarse acerca de la cuestión planteada.



Consulta sobre la posibilidad de acceder de forma provisional a una serie de edificaciones, situadas en suelo no urbanizable o rústico en la Zona de Influencia del Litoral, al suministro de agua potable desde la red municipal hasta que se apruebe la Modificación del planeamiento que clasifique esos terrenos como urbanos.

- Artículos relacionados: 153, 173, 176 y disposición transitoria primera y sexta de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 26/10/2022.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, define la zona de influencia del litoral, cuya anchura mínima es de 500 metros a partir de la ribera del mar, y donde deberá observarse que las edificaciones propuestas por el instrumento de planeamiento urbanístico eviten la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, de tal manera que la densidad de edificación a desarrollar sea acorde con la del resto del municipio.

Así, reza la exposición de motivos de la ley de costas: *Sin el carácter estricto de servidumbre, se define también una zona de influencia, en la que se marcan determinadas pautas dirigidas al planificador con objeto de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección, o que se acumulen en dicho espacio eventuales compensaciones que puedan considerarse convenientes o útiles en la ordenación urbanística, lo que implica la ventaja añadida de reanimar económicamente una franja más amplia de terrenos. Todo ello sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que promulguen las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, así como de las que adopten las citadas Comunidades y los Ayuntamientos en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.*

El Artículo 30 de este texto legal se ocupa de la Zona de influencia, en los siguientes términos:

1. La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:

a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.
b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

2. Para el otorgamiento de las licencias de obra o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requerirá la previa obtención de la autorización de vertido correspondiente.

Corresponde a la planificación territorial y urbanística definir los usos y la clase de suelo que tendrán los terrenos del ámbito de la ZIL.

En este sentido, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), de aplicación al tiempo de formularse la consulta planteada, establece como determinación de carácter estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística *la normativa para la protección y adecuada utilización del litoral, con delimitación de la Zona de Influencia que será como mínimo de quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar, pudiendo extender ésta en razón a las características del territorio* (Artículo 10.1 A i) de la LOUA).



Por su parte, el art. 17 de la LOUA, relativo a la ordenación de áreas urbanas y sectores, establece en su apartado 7 que *en la Zona de Influencia del Litoral se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la Zona de Servidumbre de Protección.*

De conformidad con lo previsto en el art. 46. 1 d) de la LOUA pertenecen al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General de ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por entenderse necesario para la protección del litoral.

En el supuesto objeto de la consulta, se parte de viviendas que han sido construidas sin licencia y que no son legalizables, situadas en suelo no urbanizable situado en la Zona de Influencia del Litoral.

De conformidad con la legislación urbanística, para que pudieran acceder legalmente a los suministros estas viviendas tendrían que ser regularizadas a través de la declaración de asimilado a fuera de ordenación. Para ello es requisito ineludible que hayan transcurrido los plazos de ejercicio de la disciplina urbanística.

Así, la Disposición adicional primera de la LOUA, relativa a la situación de asimilado a fuera de ordenación, establece que *quedarán en la situación de asimilado a fuera de ordenación las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme al artículo 185.1. Se entenderá que la edificación está terminada cuando no requiere de la realización de actuación material alguna para servir al uso al que se destine, salvo las obras que procedan para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.*

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 3 del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, estas edificaciones irregulares no podrán acceder a los servicios básicos hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística, se contempla en el artículo 185 de la LOUA:

1. Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación.

2. La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto a los siguientes actos y usos:
(...)

a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, terrenos incluidos en la Zona de Influencia del Litoral, salvo los situados en suelo urbano o suelo urbanizable, o terrenos incluidos en parcelaciones urbanísticas en suelos que tengan la consideración de no urbanizable, con la salvedad recogida en el apartado A) anterior.

Por último, y para finalizar con la LOUA, señalar su art. 34.1 c), relativo a los efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, que establece la obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todos los sujetos públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación.



Este mismo régimen jurídico es el que establece la nueva Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante LISTA), que entró en vigor el 24 de diciembre de 2021.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera apartado a) de la LISTA, dado que los terrenos objeto de consulta no cumplen las condiciones establecidas para ser considerados suelo urbano en el artículo 13 de la citada Ley, el suelo objeto de consulta tiene la consideración de suelo rústico, con la categoría que le corresponda según lo dispuesto en el artículo 14.

Será el planificador territorial y urbanístico en que determine los usos y clase de suelo en la zona de influencia del litoral (artículos 35 y ss., en lo relativo a la planificación territorial, art. 63, planificación urbanística, art. 84, obligatoriedad del cumplimiento de las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística y nulidad de cualesquiera reservas de dispensación).

Por lo que respecta a las edificaciones irregulares, el artículo 173 de la LISTA se ocupa de la regulación de la situación de Asimilado a fuera de ordenación, en los siguientes términos:

1. Las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.
(...)

3. Las edificaciones irregulares a las que se refiere el apartado 1 no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, salvo las que el Ayuntamiento ordene realizar para garantizar las condiciones de seguridad y salubridad.

4. No procederá el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación en aquellas edificaciones irregulares para las que no haya transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado conforme a lo establecido en la presente Ley(...).

Por lo que respecta al plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística, establece el artículo 153 de la LISTA lo siguiente:

1. Las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.

Los actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente. 2. Se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones:

(...)

c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.

Por último, debe mencionarse lo dispuesto en la disposición transitoria sexta de la LISTA, relativa al Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral:



“El plazo para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral establecido en el artículo 153 será de aplicación hasta que se produzca una regulación específica en la legislación básica en materia de costas.”

Por lo que respecta al acceso provisional a los suministros, mencionar que la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modificó la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, posibilitaba, con carácter excepcional y transitorio, el acceso provisional a servicios básicos en edificaciones existentes en suelo no urbanizable que constituyeran la vivienda habitual de sus propietarios, para aquellas edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable respecto de las que ya no fuera posible la adopción de medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico infringido, conforme a lo dispuesto en el artículo 185 de la LOUA.

Esta Ley fue derogada por la disposición derogatoria única (apartado 1. a) del Decreto ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, no contemplando la normativa vigente referencias a posibilidad de acceso provisional a los suministros para las edificaciones irregulares en los términos anteriores, contemplándose licencias de autorizaciones provisionales de uso que constituyen título suficiente para la contratación de servicios por las empresas suministradores únicamente en los supuestos de agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable incorporados al planeamiento general (apartado 4. b) del art. 23 del Decreto ley 3/2019.

Para finalizar, debe señalarse que es con la entrada en vigor de la LOUA cuando se establece expresamente la imprescriptibilidad del ZIL. Con anterioridad, el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, contemplaba en su artículo 255 la no limitación de plazo únicamente en las zonas verdes, suelos no urbanizables protegidos y espacios libres, de modo que aquellas edificaciones en suelo no urbanizable común en ZIL que estuvieran terminadas antes de la entrada en vigor de la LOUA sí podrían ser objeto de reconocimiento de la situación de Asimilado a fuera de ordenación y, en consecuencia, de acceso a suministros básicos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”, debe concluirse que si la norma es clara, no cabe interpretación posible contraria al texto de la misma.

Por todo ello, y sin perjuicio de una eventual regulación por la legislación básica de costas de acuerdo con lo dispuesto en la reproducida disposición transitoria sexta de la LISTA, para poder autorizarse de forma legal el acceso a los suministros básicos de las edificaciones objeto de la consulta, sería necesaria la incorporación al planeamiento urbanístico de estas edificaciones irregulares en el marco de lo previsto en el 176 de esta Ley, mediante una actuación de transformación urbanística de nueva urbanización.

Por último, debe señalarse que durante la vigencia de la LOUA, la ejecución de actuaciones de urbanización como obra pública ordinaria estaba prevista para la ejecución del planeamiento cuando no estuvieran previstas en el mismo ni se efectúe por el municipio delimitación de unidades de ejecución (art. 143 de la LOUA), no contemplándose la posibilidad de ejecución de actuaciones urbanizadoras en suelo no urbanizable, salvo para aquellas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable prescritas y siempre en el mar-



co de la ejecución del correspondiente Plan Especial de adecuación ambiental y territorial (arts 10 y ss. del Decreto 3/2019).

Además, la LISTA permite a los municipios aprobar proyectos de obras ordinarias para la ejecución de infraestructuras provisionales de electricidad, abastecimiento de agua y saneamiento que presten los servicios básicos a las edificaciones existentes, en aquellos ámbitos de agrupaciones irregulares que se incorporen al planeamiento, una vez cuenten con la ordenación detallada aprobada definitivamente (art. 176. 6 de la LISTA).

CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto se concluye que las edificaciones situadas en suelo no urbanizable en la Zona de Influencia del Litoral que no estuviesen terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, no tienen limitación de plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, no pudiendo ser objeto de reconocimiento de la situación de Asimilado a Fuera de Ordenación ni en consecuencia acceder a los suministros básicos.

La LISTA confirma en suelo rústico la imprescriptibilidad de la ZIL, en tanto se produzca una regulación específica en la legislación básica en materia de costas.

Por todo ello, y sin perjuicio de una eventual regulación por la legislación básica de costas de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria sexta de la LISTA, para poder autorizarse de forma legal el acceso a los suministros básicos de las edificaciones objeto de la consulta, sería necesaria la incorporación al planeamiento urbanístico de estas edificaciones irregulares en el marco de lo previsto en el 176 de esta Ley, mediante una actuación de transformación urbanística de nueva urbanización.



Consulta relativa a una vivienda unifamiliar aislada con licencia de obras y de ocupación, que cuenta con todos los servicios, y cuyo saneamiento se realiza a través de las parcelas colindantes hasta su conexión con la arqueta situada en vía pública. Con posterioridad se realizan en esta vivienda unas obras sin licencia que consisten en la ejecución de una escalera y la división de la superficie de planta sótano en estancias, habiéndose solicitado AFO. Se afirma que estas obras no modifican los servicios y conexiones de la vivienda con las redes, que se mantienen tal y como se ejecutaron en el momento en que se concedió la licencia de ocupación.

Plantean si podría el Ayuntamiento, en el procedimiento de tramitación del AFO, solicitar al interesado que ejecute nuevas conexiones a la red de saneamiento, o reforme o modifique las existentes.

- Artículos relacionados: 18,173 y 174 de la LISTA. Y del 404 al 408 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 26/10/2022.

En relación con su consulta, debe aclararse que no le corresponde a esta Administración autonómica pronunciarse sobre asuntos concretos ni examinar expedientes que son de competencia exclusiva municipal y, por tanto, sobre los que esta Administración carece de atribuciones. En este sentido, le corresponde al Ayuntamiento la tramitación y resolución de los procedimientos de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, conforme dispone el art. 173.2 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

Con independencia de lo anterior y sin que ello suponga una injerencia en los asuntos de competencia municipal, se dejan consignadas a continuación una serie de consideraciones generales sobre el régimen jurídico de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

En primer lugar, debe mencionarse que con fecha 22 de diciembre de 2022 ha entrado en vigor el Reglamento General de LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

De conformidad con lo previsto en su disposición derogatoria única, apartado 3, desde su entrada en vigor no será de aplicación el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

No obstante, el régimen de las obras cuya ejecución puede ordenarse a la persona propietaria de la edificación durante la instrucción del procedimiento de reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación es similar en lo sustancial en ambas normas.

Sobre la situación de asimilado a fuera de ordenación, el artículo 174 de la LISTA establece que las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación. Corresponde al Ayuntamiento la tramitación y resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Estas edificaciones irregulares no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, salvo las que el Ayuntamiento ordene realizar para garantizar las condiciones de seguridad y salubridad.

Por su parte, el Reglamento General de la LISTA establece lo siguiente:



La instrucción y resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación corresponde al Ayuntamiento, que podrá desarrollar el mismo mediante ordenanza conforme a las especialidades que se regulan en este Reglamento (artículo 404.5).

Podrá reconocerse la situación de asimilado a fuera de ordenación en una parte de la edificación en las que se hayan realizado obras irregulares, siempre que constituya una unidad funcional y constructiva independiente y para las mismas se cumplan los requisitos del artículo 405 (artículo 404.6).

El reconocimiento de una edificación irregular en situación de asimilado a fuera de ordenación implica que reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina, conforme a lo dispuesto en la normativa municipal o, en su defecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 407 (artículo 405 b)).

En ausencia de normativa municipal, se entenderá que la edificación irregular terminada reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad cuando disponga, entre otros requisitos, de un sistema de evacuación de aguas residuales que se encuentre en buen estado de funcionamiento, así como con un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales (artículo 407.1 d)).

Durante la instrucción del procedimiento podrá ordenarse a la persona propietaria de la edificación la ejecución de obras que permitan cumplir con los requisitos del artículo 407, estableciendo un plazo para presentar el proyecto técnico, cuando éste resulte preceptivo, y para la finalización de las obras. Durante dicho plazo el procedimiento quedará suspendido. La ejecución de las obras deberá acreditarse por los interesados, antes de dictar la resolución del procedimiento, y podrán consistir en obras necesarias para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la edificación, así como aquellas otras que, por razones de interés general, resulten indispensables para mantener el ornato público y para reducir el impacto de la edificación sobre el paisaje del entorno (artículo 408.5).

De la lectura de la normativa reproducida se infiere que el Ayuntamiento puede exigir la ejecución de obras que resulten necesarias para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la edificación, conforme a lo dispuesto en las ordenanzas municipales. En defecto de ordenanza municipal, las condiciones mínimas de seguridad y salubridad son las recogidas en el art. 407 del Reglamento General de la LISTA, condiciones entre las que se encuentra el sistema de saneamiento, que debe estar en buen estado de funcionamiento.

En el caso concreto expuesto no se aportan datos suficientes que permitan determinar si las obras exigidas por el Ayuntamiento exceden de lo establecido en el artículo 408.5 del Reglamento por encontrarse el sistema de saneamiento en buen estado de funcionamiento o en las condiciones fijadas en la correspondiente Ordenanza municipal, en su caso. No obstante y en cualquier caso, la valoración de estas condiciones es competencia exclusiva municipal.

Por otra parte, se informa que los Ayuntamientos pueden ordenar la ejecución de obras de urbanización al margen del procedimiento de AFO.

Al respecto, en suelo urbano debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 18.2 a) de la LISTA, que impone al propietario de suelo urbano el deber de ejecutar, en su caso, la urbanización complementaria a la edificación necesaria para que los terrenos alcancen o recuperen la condición de solar.



Consulta sobre la posibilidad de obtener Licencia de Ocupación por Declaración Responsable de una edificación realizada en el año 2.016, sin título habilitante de ocupación (independientemente de tener o no licencia de obras), en suelo urbano y conforme a la ordenación urbanística (o fuera de ordenación) fuera de ATU y en la que no se hayan realizado obras posteriores.

- Artículos relacionados: 138, 151 - 153, 161, 173, 293, disposición transitoria quinta de la LISTA. Y 293 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/11/2023

En la consulta se plantea que “(...) la redacción del art 293.1.e, parece abrir la puerta a que una edificación existente sin licencia de obra, (en este apartado no se exige que la tenga) que estaría en situación AFO por falta de título habilitante, puede presentar una DR para ocupación sin más. Todo ello bajo el paraguas de que ha desaparecido la prohibición de otorgar licencias de ocupación en AFO”.

En primer lugar, antes de entrar a analizar la cuestión, hemos de realizar las siguientes aclaraciones a la consulta formulada.

- 1) En relación a la referencia a la disposición transitoria quinta de la LISTA, edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, no se ha de olvidar que su apartado 2 recoge que “las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas”, siendo de aplicación exclusivamente a edificaciones sin licencia de obra.
- 2) En ningún momento dice la redacción actual del Art. 293.1.e) de la LISTA, al hablar de edificaciones existentes que éstas sean SIN TITULO. Por lo que no podemos compartir la afirmación “De la redacción actual del Art. 293.1.e), al hablar de edificaciones “existentes” SIN TITULO, hay que entender que (...)”. Es por ello que no compartimos el razonamiento que se hace a continuación en la consulta por los motivos que se desarrollan a continuación.

El artículo 138 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante LISTA), establece:

“Artículo 138. Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

1. Están sometidas a declaración responsable, en el marco de lo establecido en la legislación estatal, las siguientes actuaciones:

(...)

d) La ocupación o utilización de las edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, siempre que se encuentren terminadas y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación.

e) La ocupación y utilización en edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras.

(...).”



En su desarrollo, el artículo 293 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (en adelante RGLISTA), establece:

“Artículo 293. Actos sujetos a declaración responsable.

*1. Están sujetas a declaración responsable, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la Ley, o con la legislación sectorial aplicable, las siguientes actuaciones:
(...).*

d) La ocupación o utilización de las edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, siempre que se encuentren terminadas y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación.

e) La ocupación y utilización en edificaciones existentes que, sin disponer de título habilitante para dicha ocupación o utilización, sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras posteriores realizadas sin licencia o presupuesto habilitante.

En el caso de que se hayan ejecutado obras sin el preceptivo medio de intervención administrativa habrá de procederse previamente a su legalización. La resolución que otorgue la legalización determinará la ocupación o utilización de la edificación siempre y cuando la solicitud de legalización fuese acompañada de la documentación exigida por el Reglamento para la ocupación o utilización de edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación.

No obstante, cuando las obras ejecutadas sin el presupuesto habilitante sean de las sometidas a declaración responsable, podrán presentarse conjuntamente ambas declaraciones responsables de obras y de ocupación o utilización.

(...).”

Nos centraremos en el análisis del apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA, que refiere la ocupación y utilización en edificaciones existentes en las que se han de dar, de manera concurrente, tres requisitos:

1. El primer requisito que establece el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA es que las edificaciones existentes se encuentren *“(...) situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística (...)”*. Este requisito no ofrece lugar a dudas, habrá de estarse a lo establecido en los correspondientes instrumentos de ordenación y, para planes anteriores a la LISTA, a lo dispuesto en su disposición transitoria primera.

2. El segundo requisito que establece el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA es que las edificaciones existentes *“(...) sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación (...)”*.

Por tanto, **no es aplicable a las edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación**. En este sentido, el artículo 173 de la LISTA establece que se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación *“las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, (...)”*.



Debemos entender por edificaciones irregulares, aquellas ejecutadas con infracción de la norma urbanística o territorial. Esto es, entre otros motivos, las realizadas “(...) *sin las licencias, aprobaciones, u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos, sean o no legalizables*” -art. 161 de la LISTA apartados 3.a) y 7.a) - o “(...) *sin la presentación de la respectiva declaración responsable o habiéndola presentado con omisiones, inexactitudes o falsedades esenciales o sin ajustarse en aspectos esenciales a lo en ella manifestado.*” - art. 161 de la LISTA apartados 3.b) y 7.b) -.

Para estas edificaciones, una vez transcurridos los plazos para el restablecimiento de la legalidad del artículo 153 de la LISTA, se darían dos casuísticas: que sean legalizables o que no sean legalizables. Para las primeras cabe la legalización o su declaración de situación de AFO, si se dan los requisitos respectivos. Para las segundas únicamente cabe la declaración de dicha situación, igualmente si se dan los requisitos establecidos.

El apartado 8 del artículo 152 de la LISTA establece que “*la legalización de las actuaciones que resulten compatibles con la ordenación urbanística vigente podrá instarse, en todo momento, a solicitud del interesado, aunque haya transcurrido el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística*”.

El artículo 151 de la LISTA establece que la legalización de las actuaciones se llevará a cabo mediante la obtención del correspondiente título habilitante para su ejecución o mediante su adecuación al mismo y, en todo caso, requerirá la previa obtención de las autorizaciones e informes administrativos que resulten necesarios conforme a las leyes sectoriales que resulten de aplicación.

Si la edificación existente carece de licencia de obras, o las obras ejecutadas sobre la misma sin el presupuesto habilitante sean de las sometidas a licencia de obras, habrá de procederse a su obtención. En virtud del principio de economía procedimental, conforme a lo establecido en el artículo 298.5 del Reglamento General de la LISTA, la resolución que, en su caso se adopte, podrá resolver sobre la ocupación o utilización. O bien, en caso de haberse procedido a llevar a cabo obras sobre una edificación existente, que contaba con su preceptiva licencia de obras, y las obras ejecutadas sin el presupuesto habilitante sean de las sometidas a declaración responsable, “(...) *podrán presentarse conjuntamente ambas declaraciones responsables de obras y de ocupación o utilización*”, como recoge el párrafo tercero del apartado 1.e) del artículo 293 del RGLISTA.

Por tanto, no tiene cabida en el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA la ocupación o utilización de edificaciones existentes sin el preceptivo medio de intervención para las obras de la propia edificación o de las obras llevadas a cabo sobre dicha edificación.

En este punto recordar que, de acuerdo con la disposición transitoria quinta de la LISTA, las edificaciones irregulares en suelo urbano (y urbanizable) para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y que no posean licencia urbanística, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha.

Por tanto, tampoco tienen cabida en el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA las edificaciones irregulares en suelo urbano (y urbanizable) para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y que no posean licencia urbanística para las obras. Estas edificaciones requerirán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas, de acuerdo con la citada disposición transitoria. Y dicho régimen no será



extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.

Sin embargo, sí tendrán cabida la ocupación o utilización de edificaciones existentes llevadas a cabo con arreglo al medio de intervención que habilitaba la ejecución de las obras pero para las que en su momento no se procedió a la obtención de licencia de utilización u ocupación o presentación de la correspondiente declaración responsable. La ocupación o utilización de estas edificaciones existentes, sobre las que no se han llevado a cabo otras obras que las amparadas en los correspondientes medios de intervención, requerirá la previa presentación de la declaración responsable prevista en el artículo 138.1.e) de la LISTA, acompañada de certificado descriptivo y gráfico suscrito por técnico competente previsto en dicho artículo y en el artículo 293.3 del RGLISTA. Ello con objeto de justificar motivadamente (acreditar) que por el estado de conservación de la edificación y de sus instalaciones es apta para destinarse al uso previsto a pesar del tiempo transcurrido desde la finalización de las obras o de otras circunstancias sobrevenidas.

El municipio habrá de valorar, en su caso a través de ordenanza municipal, cuando por el tiempo transcurrido desde la finalización de las obras (incluso con emisión del certificado final de obra) o por circunstancias sobrevenidas procede la aplicación del artículo 138.1.e) con la emisión del certificado descriptivo y gráfico, aún disponiendo del certificado final de las obras emitido en su día.

El tercer requisito que establece el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA es que las edificaciones existentes "(...) *no hayan sido objeto de obras*". De esta condición podemos extraer dos conclusiones, y que refuerzan lo argumentado en el anterior punto:

- La primera e inmediata, que si se han ejecutado obras sobre la edificación previa existente sin el preceptivo medio de intervención administrativa habrá de procederse previamente a su legalización.
- La segunda, y derivada de la anterior, que si las obras llevadas a cabo sobre la edificación previa existente sin el preceptivo medio de intervención administrativa requiere su previa legalización, aún más, si cabe, requerirá la previa legalización si la propia edificación existente es fruto de obras sin el preceptivo medio de intervención administrativa.

CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto se concluye:

Primero.- En el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA no tiene cabida la ocupación o utilización de edificaciones existentes sin el preceptivo medio de intervención para las obras de la propia edificación o de las obras llevadas a cabo sobre dicha edificación.

Segundo.- En el apartado 1.e) del artículo 138 de la LISTA tendrán cabida la ocupación o utilización de edificaciones existentes en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística llevadas a cabo con arreglo al medio de intervención que habilitaba la ejecución de las obras, pero para las que en su momento no se procedió a la obtención de licencia de utilización u ocupación o presentación de la correspondiente declaración responsable.



Consulta sobre viviendas irregulares que se han desarrollado en parcelaciones ilegales.

En la consulta se cita el Decreto Ley 3/2019 de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la Adecuación Ambiental y Territorial de la Edificaciones Irregulares de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el TEXTO COMENTADO CON LA CONTESTACIÓN A LAS PREGUNTAS FRECUENTES, CAPÍTULO II Reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación (Pag. 13)

“-¿Es necesario tramitar un expediente de segregación de forma previa al reconocimiento de AFO de una edificación irregular situada en una parcelación?”

NO. No es necesaria licencia de segregación. El reconocimiento de AFO “arrastra” a la parcela donde se sitúa la edificación irregular para la que hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y permite el acceso al registro de la Propiedad, tanto de la edificación como de su parcela adscrita.”

Entendiendo que la declaración AFO, en el caso de Indivisos, permite la segregación de la parcela y su registro de forma independiente, no como una nota marginal.

- Artículos relacionados: 174 de la LISTA. Y 292 y 410 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta:

En relación con la consulta se informa que en el "Decreto-Ley de edificaciones irregulares. Texto comentado con la contestación a las preguntas frecuentes. Actualizado a 12/11/2019", efectivamente, se incluye textualmente la siguiente información:

¿Es posible reconocer AFO en edificaciones situadas en parcelaciones con proindiviso?

Sí, siempre que la edificación reúna las condiciones para tal reconocimiento de AFO (haber transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y encontrarse en condiciones para ser utilizada). Dicho reconocimiento comprenderá la edificación y la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con las lindes existentes (artículo 183.3. a) de la LOUA en la redacción dada por el Decreto Ley 3/2019).

¿Es necesario tramitar un expediente de segregación de forma previa al reconocimiento de AFO de una edificación irregular situada en una parcelación?

NO. No es necesaria licencia de segregación. El reconocimiento de AFO “arrastra” a la parcela donde se sitúa la edificación irregular para la que hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y permite el acceso al registro de la Propiedad, tanto de la edificación como de su parcela adscrita.

La regulación contenida en el Decreto Ley 3/2019 ha sido derogada por la recogida en la actual Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio (LISTA) y su reglamento de desarrollo, el Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA).

En este sentido, el artículo 174.2 de la LISTA, al regular los “efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación”, dispone que:

“En el caso de parcelaciones urbanísticas en cualquier clase de suelo, la declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación comprenderá la edificación y la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con los



linderos existentes, debiendo constar reflejados estos extremos en la declaración de asimilado a fuera de ordenación. (...). En suelo rústico, dicha declaración surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de segregación en la presente Ley.” En este mismo sentido, el artículo 410.4 del RGLISTA.

En el mismo sentido, el artículo 292.2 del Reglamento aclara que *“No requiere previa licencia urbanística de segregación la división de los lotes concretos constituidos sobre una parcelación urbanística ilegal en suelo urbano para los que haya transcurrido el plazo establecido en el artículo 153 de la Ley, sin que se incluyan aquellos para los que proceda la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad. En el caso de edificaciones situadas en parcelaciones urbanísticas que sean objeto de reconocimiento en la situación de asimilado a fuera de ordenación, dicha declaración, que comprenderá la edificación y el lote concreto sobre el que se ubica, surtirá los efectos de la licencia urbanística de parcelación o segregación, conforme al artículo 174.2 de la Ley”.*

Por su parte, el artículo 174 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), relativo a los efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación, establece en su apartado 6 que la declaración de asimilado a fuera de ordenación se hará constar en el Registro de la Propiedad **mediante nota marginal** en el folio registral de la finca objeto de dicha declaración en los términos establecidos en la legislación estatal.

Por todo ello, se concluye que la LISTA y su Reglamento habilitan expresamente la segregación de los lotes de una parcelación prescrita, otorgando a la declaración de asimilado a fuera de ordenación los efectos de la licencia de segregación. Dicha declaración comprenderá la edificación y el lote concreto sobre el que se ubica, y se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante el asiento de nota marginal en el folio de la finca objeto de dicha declaración.

La declaración de su edificación en situación de asimilado a fuera de ordenación otorga a su edificación, además, otra serie de ventajas, como la posibilidad de realizar cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y obras de conservación y reforma en los términos dispuestos en la LISTA y el Reglamento.

Por lo que respecta a su petición de que la Comunidad Autónoma elabore un Decreto que posibilite la inscripción registral de la segregación de estas parcelas, se informa que la LISTA y el Reglamento General permiten ya expresamente dicha segregación y su acceso al Registro de la Propiedad, en los términos indicados anteriormente.

En cuanto al concreto asiento registral a practicar en el Registro de la Propiedad (asiento de nota marginal de la finca registral correspondiente) se le informa que las normas relativas al régimen de la comunidad de bienes constituyen legislación civil, y el acceso al Registro de la Propiedad de edificaciones y parcelas se rige por la legislación hipotecaria. Ambas materias son de competencia exclusiva del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1 8º de la Constitución española, no pudiendo las comunidades autónomas elaborar disposiciones normativas que modifiquen la legislación estatal en este sentido.



Consulta sobre la posibilidad de legalizar una vivienda sin informe favorable del Parque Natural según el PORN y el PRUG, entendiéndose que la inscripción registral como obra nueva antigua legaliza la obra, no siendo preceptivo el informe del Parque ya que la Ley Hipotecaria está por encima de cualquier otra legislación sectorial.

Sin embargo, el Parque Natural entiende que el Registro acredita la propiedad frente a terceros, pero no la legalidad de lo construido. Dado que la normativa del Parque contempla que toda construcción requerirá autorización expresa por parte de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente.

- Artículos relacionados: 153 y 173 de la LISTA. Y 298 , 404, 408 y 410 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 31/01/2023

En relación con su consulta, debe aclararse que en la misma se abordan de manera conjunta cuestiones de distinta naturaleza.

La legalización de una edificación es un procedimiento administrativo de carácter reglado, de competencia municipal. Si la edificación es conforme con la ordenación vigente, la legalización de las actuaciones se llevará a cabo mediante la obtención del correspondiente título habilitante para su ejecución o mediante su adecuación al mismo y, en todo caso, requerirá la previa obtención de las autorizaciones e informes administrativos que resulten necesarios conforme a las leyes sectoriales que resulten de aplicación (art. 298.4 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, RGLISTA).

En este sentido, el artículo 13 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, establece que en todo caso, para evitar la pérdida o deterioro de los valores que se quieren proteger, toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en el parque natural deberá ser autorizada por la Agencia de Medio Ambiente.

En cuanto a la situación de asimilado a fuera de ordenación (AFO), establece el art. 173 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) que las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Por lo que respecta al plazo de restablecimiento de la legalidad urbanística en los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial, establece el art. 153.1 de la LISTA que será de seis años desde la terminación de las obras, sin perjuicio de los plazos que establezca la legislación sectorial para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente, siempre y cuando no se trate de actuaciones que tengan cabida en los supuestos del apartado 2 de dicho artículo.

La situación de AFO es una situación fáctica, se da cuando concurren esos requisitos, con independencia de que haya sido o no declarada por el Ayuntamiento. Una vez declarada la situación de AFO, la ley atribuye a dicha declaración no obstante una serie de ventajas, como son la de posibilitar los suministros y efectuar determinadas obras.



Corresponde al Ayuntamiento la tramitación y resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación previa exigencia de los informes y autorizaciones sectoriales que sean preceptivos, debiendo efectuar indicación expresa de la sustanciación de procedimientos penales que pudieran afectar a la edificación. La declaración de asimilado a fuera de ordenación de una edificación irregular no supone su legalización, ni produce efectos sobre aquellos otros procedimientos a los que hubiera dado lugar la actuación realizada en contra del ordenamiento jurídico, y lo es sin perjuicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Establece el artículo 408.2 del Reglamento General de la LISTA que durante la instrucción del procedimiento de reconocimiento de AFO el Ayuntamiento solicitará informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados al objeto de que se pronuncien, entre otras circunstancias, sobre lo siguiente:

- a) Afección a terrenos de dominio público y sus zonas de afección, así como régimen aplicable a la edificación irregular conforme a lo previsto en la legislación sectorial que los regula.
- b) Instrucción de procedimientos sancionadores o de restablecimiento de la legalidad en materia de su competencia.
- c) Existencia de riesgos naturales o antrópicos cuya concurrencia corresponda valorar.

Por lo que se refiere a la inscripción registral de la edificación, es un procedimiento civil, siendo su regulación competencia del legislador estatal, ex artículo 149. 1. 8 de la Constitución española. El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles (art. 605 del Código Civil). En este punto, se comparte la afirmación contenida en su escrito de consulta de que el Registro acredita la propiedad frente a terceros, pero no la legalidad de lo construido, pudiendo darse inscripciones de edificaciones que no sean conformes con la legalidad urbanística.

En cuanto a la legislación estatal en la materia de inscripción de obra nueva, el Texto Refundido de la Ley del Suelo dispone lo siguiente:

Artículo 28. Declaración de obra nueva.

(...)

4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.



c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

Los requisitos previstos en esta disposición para la inscripción de las obras nuevas “antiguas” ya eran de aplicación en el año 2011, fecha en que la edificación objeto de consulta se inscribe en el Registro de la Propiedad. Como puede observarse, permite la inscripción de edificaciones sobre las que no quepa la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad sin licencia municipal (esto es, que se encuentren en situación de AFO), y con independencia de que hayan obtenido o no la declaración de AFO.

En caso de que la inscripción se haya efectuado sin certificación del Ayuntamiento, el Ayuntamiento debe adoptar resolución que especifique la concreta situación urbanística de la edificación y las limitaciones que imponga al propietario. Si la edificación no cuenta con declaración de AFO, deberá advertir que la edificación no podrá acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de AFO.

En este mismo sentido, dispone el artículo 404.4 del Reglamento General de la LISTA que las edificaciones irregulares no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se dicte la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Se hará mención expresa a estas limitaciones en las resoluciones que, conforme a lo previsto en la legislación estatal suelo, tengan por objeto hacer constar en el Registro de la Propiedad la concreta situación urbanística de las edificaciones irregulares terminadas cuando éstas no cuenten con la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Por último, indicar que el artículo 410.7 del Reglamento General de la LISTA establece que la declaración se asimilado a fuera de ordenación se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal en el folio registral de la finca objeto de dicha declaración, en los términos de la legislación estatal. La declaración de AFO habilita para realizar obras de conservación, reforma, adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan, así como para la implantación de otros usos y actividades que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.

De lo expuesto se concluye:

- La legalización de las edificaciones existentes en suelo rústico en el ámbito del Parque Natural requiere licencia y en todo caso el informe favorable del Parque.

- En el procedimiento de declaración de AFO también ha de recabarse el informe de este organismo. El AFO no legaliza la construcción, por lo que el informe versará sobre la posible existencia de riesgos o de expedientes disciplinarios en materia de espacios naturales protegidos.



- La inscripción registral de las edificaciones para las que hubieran transcurrido los plazos para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística no exige que se aporte licencia urbanística ni, en consecuencia, los informes sectoriales que fueran preceptivos en el procedimiento de otorgamiento de la misma. Tampoco exige declaración de AFO.
- La inscripción registral no legaliza la actuación.



Consulta relativa a la regularización de viviendas en suelo rústico.

Se plantea que en el Registro de la Propiedad se están inscribiendo viviendas irregulares terminadas construidas en suelo rústico, no resultando posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística y cuyo trámite de regularización o legalización no ha sido presentado en el Ayuntamiento, por lo que solicitan:

- Información sobre si previo al trámite de inscripción en el Registro de la Propiedad las edificaciones antes descritas les corresponde ostentar el título urbanístico habilitante para su inscripción.

- Información del procedimiento correcto para poder inscribir una edificación irregular que se encuentre terminada en suelo rústico, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

- Información sobre cuando cabe lugar iniciar AFO de oficio.

-
- Artículos relacionados: 173 y 174 de la LISTA. Y 404 y 408 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 25/04/2023

En relación con su consulta, se informa lo siguiente:

Las edificaciones construidas sin licencia respecto de las cuales haya transcurrido el plazo en el que es posible la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística por parte de la administración pueden acceder al Registro de la Propiedad, en virtud de escritura de declaración obra nueva antigua, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 28.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRUR).

El procedimiento de inscripción regulado en dicho precepto es el siguiente:

- Las escrituras de declaración de obra nueva han de acompañarse de certificación en la que conste la fecha de terminación de la obra y su descripción, coincidente con la recogida en la escritura.

- La certificación puede ser expedida por:

1. El Ayuntamiento o
2. Técnico competente o
3. Acta notarial descriptiva de la finca o
4. Certificación catastral descriptiva y gráfica.

- El Registrador comprobará:

- a) La inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca edificada.
- b) Que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

- Una vez inscrita la edificación, el Registrador dará cuenta al Ayuntamiento correspondiente.

- Cuando el Ayuntamiento no haya expedido la certificación, una vez notificada la inscripción está obligado a dictar *resolución donde conste la concreta situación urbanística de la edificación inscrita*, con indicación expresa de las limitaciones que imponga a su propietario, que accederán al Registro como nota marginal.



- La omisión de la resolución municipal dará lugar responsabilidad del Ayto, que deberá indemnizar al adquirente de buena fe de la finca afectada, en el caso de que dicha omisión le produzca perjuicios económicos.

En atención a la normativa expuesta, no es necesario ostentar título urbanístico habilitante para la inscripción en el Registro de la Propiedad de las edificaciones irregulares para las que hubieran transcurrido los plazos de ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Por lo que respecta al régimen de asimilado a fuera de ordenación (AFO), su regulación se encuentra en el Título VIII de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio (LISTA), y en el Título VIII del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA).

Establece el art. 173.1 de la LISTA que las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 174.6 de la LISTA, la declaración de AFO se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal en el folio registral de la finca objeto de dicha declaración, en los términos de la legislación estatal.

Por otra parte, estas edificaciones no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de AFO, salvo las que el Ayuntamiento ordene realizar para garantizar las condiciones de seguridad y salubridad (art. 173.3 de la LISTA y art. 404.4 del RGLISTA).

Dispone este último precepto que se hará mención expresa a estas limitaciones en las resoluciones que, conforme a lo previsto en la legislación estatal del suelo, tengan por objeto hacer constar en el Registro de la Propiedad la concreta situación urbanística de las edificaciones irregulares terminadas cuando no cuenten con la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

De acuerdo con la normativa expuesta, cuando por parte de un Registrador de la Propiedad se comunique al Ayuntamiento que se ha procedido a la inscripción de una obra nueva prescrita, lo que deberá comprobarse es si consta la certificación municipal descrita en el art. 28.4 del TRLSRU. Si no es así, deberá emitirse y remitirse al correspondiente Registro de la Propiedad una resolución donde se haga constar que la edificación no podrá acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de AFO.

Por último, dispone el art. 408.1 del RGLISTA que el procedimiento de reconocimiento de la situación de AFO podrá iniciarse de oficio o a instancia de los interesados. Respecto a la iniciación del procedimiento de oficio por el Ayuntamiento, se informa que la LISTA y el RGLISTA no especifican supuestos donde el Ayuntamiento esté obligado a dicha incoación, no teniendo por tanto la consideración de una potestad debida sino discrecional, pudiendo iniciarse el procedimiento en los casos que esa administración municipal considere convenientes para la protección de los intereses generales a los que sirve.



Entendiendo resuelta la consulta, quedamos a su disposición para cualquier información adicional o duda que en relación con este mismo asunto pudiera tener.



Consulta solicitando aclaración respecto a la interpretación que debe hacerse del artículo 410.4 del Reglamento General de la LISTA, en relación con el régimen de aplicación de las declaraciones responsables establecido en los artículos 138 de la LISTA y 293 del Reglamento a los AFOS declarados en suelo rústico.

- Artículos relacionados: 138 de la LISTA. Y 293 y 410 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 25/04/2023

El artículo 410.4 del Reglamento General de la LISTA establece lo siguiente:

“Una vez otorgado el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación podrán realizarse las obras de conservación, las obras de reforma y las de adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan, así como la implantación de otros usos y actividades que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística. Estas obras están sujetas a licencia, salvo que constituyan actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente, en cuyo caso estarán sometidas a declaración responsable.

No podrá autorizarse usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. Podrán eximirse de estas condiciones a los proyectos que acrediten que no existe una solución alternativa para ejecutar elementos auxiliares de la edificación que resulten necesarios para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a los usos y actividades que en la misma se desarrollan.”

Por su parte, el artículo 138.1 a) de la LISTA, desarrollado por el 293.1 a) del Reglamento dispone que están sujetas a declaración responsable la realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente.

Este precepto es de aplicación para todo tipo de suelo y con independencia de la situación de la edificación (legal, en situación legal de fuera de ordenación o declarada AFO), al estar formulado de forma genérica sin concretar más requisitos para su aplicación.

Como puede observarse, en otros apartados del artículo 293.1 del Reglamento se especifica que su aplicación es para una determinada clasificación de suelo o para el caso de edificaciones legales (véase, p.e., los apartados b) y c), o el apartado f) al que nos referimos a continuación).

Por tanto, siempre que se trate de obras que estén permitidas por el régimen de AFO previa su declaración (conservación, reforma y adecuación que no supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado, ni conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística), si constituyen actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente, estarán sometidas a declaración responsable.

Por el contrario, el cambio de uso en el AFO en suelo rústico está sujeto a licencia, dado que, de conformidad con lo establecido en el apartado f) del citado reglamento, procede la declaración responsable sólo en el caso de edificaciones conformes con la ordenación o en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística.



Consulta sobre los procedimientos de legalización de parcelaciones urbanísticas y de dotación de servicios básicos. Se plantea:

1. Flexibilizar los mecanismos para cumplimiento del deber de entrega al municipio del 10% del aprovechamiento medio en los procesos de legalización ante la dificultad de recaudar la totalidad de la sustitución monetaria.

2. Aclaración sobre la clasificación y categorías de los suelos especialmente protegidos.

3. La excepcionalidad para poder construir en suelos sin construcciones, de propietarios que sí han respetado la legalidad, en ámbitos de agrupaciones irregulares que cuenten con planes especiales de adecuación ambiental y territorial.

4. Aclaración sobre la posibilidad de dotar de servicios provisionales a los suelos urbanizables, entendiéndose que con arreglo a la LISTA se refiere a las agrupaciones irregulares incorporadas a la ordenación.

- Artículos relacionados: 82, 84, 176 y disposición transitoria primera de la LISTA. Y 284, 312, 418 y disposición transitoria del Reglamento
- Fecha de la respuesta: 09/02/2023

1. Flexibilizar los mecanismos para cumplimiento del deber de entrega al municipio del 10% del aprovechamiento medio.

La cuestión planteada es respecto de aquellas agrupaciones irregulares que el correspondiente instrumento de ordenación lo incorpore a la ordenación y, por tanto, tras el cumplimiento de los deberes puedan legalizarse las edificaciones que sean compatibles con la ordenación detallada que se apruebe.

Para facilitar la ejecución de estos ámbitos la LISTA y el Reglamento han establecido una serie de determinaciones, para lo que hemos de distinguir dos casuísticas:

- La LISTA ha previsto en su artículo 176.5 de la LISTA la posibilidad de reconocer como actuaciones de transformación en suelo urbano aquellos ámbitos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 13, puedan tener la consideración de suelo urbano. Ello se traduce en estos casos que se pueda llevar a cabo una ejecución asistemática, y no por unidades de ejecución, que permita abordar el cumplimiento del deber de entrega de aprovechamiento, en su caso a través de la monetarización, por ámbitos reducidos incluso por parcela. Ello sin perjuicio del deber de contribuir y ejecutar las correspondientes obras de urbanización para lo que también se han previstos medios de flexibilización que no son objeto de consulta.

Para los casos en los que estando sometidos al régimen de actuación de transformación de suelo urbano se lleve a cabo la ejecución de forma sistemática se estará a lo previsto en el punto siguiente para ámbitos sometidos al régimen de actuaciones de transformación en suelo rústico.

- Para aquellos ámbitos que hayan de quedar sometidos al régimen de actuaciones de transformación en suelo rústico y, por tanto, hayan de ejecutarse de forma sistemática definiendo unidades de ejecución. Cuando se está ante ámbitos complejos por su dimensión y por su número de propietarios, en tanto que el cumplimiento del deber de entrega de aprovechamiento se ha de garantizar de la totalidad de la unidad de ejecución, se hace aconsejable la definición de varias unidades de ejecución. La LISTA prevé que se puedan definir las unidades de ejecución por el instrumentos de ordenación, pero también que se puedan definir o modificar las unidades de ejecución ya definidas por el instrumento de ordenación por procedimiento de delimitación de unidades de ejecución e incluso por el proyecto de urbanización.



2. Aclaración sobre la clasificación y categorías de los suelos especialmente protegidos.

Conforme a la disposición transitoria primera de la LISTA y la disposición transitoria del Reglamento General de la LISTA, hasta la aprobación del Plan General de Ordenación Municipal o, en su caso, Plan Básico de Ordenación Municipal que sustituya al instrumento de planeamiento general, las categorías de suelo no urbanizable de especial protección conforme a la LOUA tendrán la siguiente consideración:

- El suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, tendrá la consideración de suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial.
- El suelo no urbanizable de especial protección por presentar riesgos ciertos, tendrá la consideración de suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o antrópicos susceptibles de generar riesgos.
- El suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial y urbanística, tendrá la consideración de suelo rústico preservado por la ordenación territorial y urbanística.

3. La excepcionalidad para poder construir en suelos sin construcciones, de propietarios que sí han respetado la legalidad, en ámbitos de agrupaciones irregulares que cuenten con planes especiales de adecuación ambiental y territorial.

A este respecto aclarar dos cuestiones:

- Los propietarios de parcelas sin construcciones irregulares están exentos de costear las medidas de adecuación ambiental y territorial que resulten del Plan Especial a las que sí están obligados los propietarios de edificaciones irregulares.
- El hecho de que un ámbito de una agrupación de edificaciones irregulares cuente con un Plan Especial de adecuación ambiental y territorial aprobado no conlleva cambio de régimen de suelo. Dicho ámbito sigue siendo suelo rústico y, como tal, sometido a régimen de suelo rústico. Establecer una excepcionalidad para aquellas parcelas sin construir en el ámbito de agrupaciones irregulares no haría más que incrementar los efectos negativos y, llegado el caso, hacer inviable la incorporación a la ordenación del ámbito.

4. Aclaración sobre la posibilidad de dotar de servicios provisionales a los suelos urbanizables, entendiéndose que con arreglo a la LISTA se refiere a las agrupaciones irregulares incorporadas a la ordenación.

A este respecto el artículo 176.6 de la LISTA, a través de la aprobación de un proyecto de obras ordinarias, contempla la posibilidad de dichos servicios provisionales y ello es desarrollado en el artículo 418.3 del Reglamento General de la LISTA, pudiéndose usar los mecanismos de ejecución asistemática que contempla el Reglamento. Es más, no solo se desarrolla la ejecución de dichos servicios provisionales, sino en el artículo 312 del Reglamento como se llegaría a contratar los servicios con las empresas suministradoras.

Estas obras que se ejecuten para dotar de servicios provisionales, tendrán el régimen de obras provisionales establecido en el artículo 84.2 de la LISTA y en el artículo 284 del Reglamento General de la LISTA.



Consulta sobre las licencias de actividad en edificaciones con declaración de asimilado a fuera de ordenación (AFO).

En concreto para las actividades que ya se estuviesen desarrollando en el inmueble en el momento de la declaración de AFO y que pudiesen no ser compatibles con la ordenación urbanística.

En este supuesto, se cuestiona si tales actividades, incompatibles con la ordenación urbanística, pueden ser autorizadas, o bajo qué condiciones, a través de una licencia de actividad o declaración responsable, con posterioridad a la declaración de AFO:

-
- Artículos relacionados: 174 de la LISTA. Y 410 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 13/12/2023

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 174.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante LISTA) y el artículo 410.1 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante RGLISTA) aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, la declaración de AFO de una construcción o edificación:

- No supone su legalización.
- No produce efectos sobre otros procedimientos administrativos a los que hubiera dado lugar la actuación realizada en contra del ordenamiento jurídico. Esto incluye a los procedimientos respecto de la actividad llevada a cabo en la edificación que es declarada AFO

En segundo lugar, en relación a los efectos de la declaración de AFO, el artículo 174.4 de la LISTA establece que *“el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad determina la aptitud física de la edificación para su utilización, pero no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en ella se lleven o puedan llevar a cabo”*. En idéntico sentido se recoge en el artículo 410.3 del RGLISTA.

Por tanto, la declaración de AFO de una edificación tiene como efecto habilitar para la utilización respecto del uso al que venía siendo destinada la edificación, y no respecto de otro uso, sin perjuicio de la posibilidad de cambio de uso una vez declarada AFO conforme a los requisitos establecidos en el artículo 410.4 del RGLISTA, cuestión que no es el objeto de la consulta.

Ello supone que, si bien por un lado no supone la legalización de la edificación, sí habilita a la utilización de la misma para el uso al que venía siendo destinada. Pero, en lo que a efectos de la consulta formulada interesa destacar, la declaración de AFO de una edificación o construcción *“no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar la actividad que en ella se venía ejerciendo”*.

La autorización de una actividad, y en general los medios de intervención administrativa sobre la actividad y apertura o funcionamiento de establecimientos, tiene por objeto garantizar que los establecimientos donde se desarrollan las actividades cumplen con normativa en materia de protección de medio ambiente y la normativa sectorial que en su caso sea de aplicación. Dada la distinta naturaleza respecto de los medios de intervención administrativa sobre los actos de edificación (como las obras o la utilización), no es competencia de este Centro Directivo valorar los requisitos en relación a los medios de intervención para autorizar las actividades o la apertura de establecimientos.



En todo caso, en relación a la autorización de una actividad sobre una edificación declarada AFO, se habrá de estar a lo establecido en la normativa de régimen local, incluyendo la correspondiente ordenanza municipal, así como a lo establecido en la normativa en materia de medio ambiente (en especial la Ley GICA) y demás normativa sectorial de aplicación (seguridad, higiene, sanitarias, confortabilidad, vibraciones, ruidos, espectáculos públicos,...).

Por último indicar que, de acuerdo con el artículo 410.4 del RGLISTA, si bien la declaración de AFO permitiría llevar a cabo obras de adecuación de la edificación para la actividad que en la misma se desarrolla, éstas nunca podrán suponer un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. De esta condición podrá eximirse solo cuando se acredite *“que no existe una solución alternativa para ejecutar elementos auxiliares de la edificación que resulten necesarios para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a los usos y actividades que en la misma se desarrollan”*.



A la hora de realizar las obras permitidas sobre una edificación declarada como Asimilada a Fuera de Ordenación en suelo rústico. ¿Es necesario solicitar Licencia o puede hacerse por Declaración Responsable?

- Artículos relacionados: 138 de la LISTA. Y 293 y 410 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 06/02/2024.

En relación a esta consulta, se informa lo siguiente:

El artículo 410.4 del Reglamento General de la LISTA establece lo siguiente:

“Una vez otorgado el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación podrán realizarse las obras de conservación, las obras de reforma y las de adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan, así como la implantación de otros usos y actividades que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística. Estas obras están sujetas a licencia, salvo que constituyan actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente, en cuyo caso estarán sometidas a declaración responsable.

No podrá autorizarse usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. Podrán eximirse de estas condiciones a los proyectos que acrediten que no existe una solución alternativa para ejecutar elementos auxiliares de la edificación que resulten necesarios para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a los usos y actividades que en la misma se desarrollan.”

Por su parte, el artículo 138.1 a) de la LISTA, desarrollado por el 293.1 a) del Reglamento, dispone que están sujetas a declaración responsable la realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente.

Este precepto es de aplicación para todo tipo de suelo y con independencia de la situación de la edificación (legal, en situación legal de fuera de ordenación o declarada AFO), al estar formulado de forma genérica sin concretar más requisitos para su aplicación.

Como puede observarse, en otros apartados del artículo 293.1 del Reglamento se especifica que su aplicación es para una determinada clasificación de suelo o para el caso de edificaciones legales (véase, p.e., los apartados b) y c), o el apartado f) al que nos referimos a continuación)

Por tanto, siempre que se trate de obras que estén permitidas por el régimen de AFO previa su declaración (conservación, reforma y adecuación que no supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado, ni conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística), si constituyen actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente, estarán sometidas a declaración responsable.

El resto de obras permitidas, es decir, aquellas que no sean de escasa entidad constructiva y sencillez técnica, están sujetas a licencia, así como el cambio de uso del AFO en suelo rústico, esto último por aplicación del apartado f) del citado art. 293.1, que establece que procede la declaración responsable para los cambios de



uso sólo en el caso de edificaciones conformes con la ordenación o en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística.



Consulta sobre la posibilidad de hacer obras previa tramitación de AFO sobre una parcela en suelo rústico con las siguientes características:

- **El terreno tiene una clasificación urbanística de suelo no urbanizable de especial protección por geotecnia desfavorable (NUP-GD). Además, la parcela tiene afección por dominio público hidráulico, por carreteras y por vías pecuarias.**

- **En la parcela existen diferentes edificaciones que se construyeron sin solicitar licencia urbanística de obras e instalaciones y sin aportar informes sectoriales preceptivos, por lo que se trataría de edificaciones irregulares.**

- **La antigüedad de las edificaciones data de 1998.**

- **La protección urbanística del suelo se impuso en 1995, cuando fueron aprobadas definitivamente por la**

Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- **La vía pecuaria fue clasificada por Orden Ministerial con una anchura legal de 75 metros.**

- **Por Resolución de la Viceconsejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, se acordó en 2010 el inicio del procedimiento de deslinde de la mencionada vía pecuaria.**

- **En 2013 se emite resolución por parte de la Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana, por la que se aprueba el deslinde de la vía pecuaria que afecta a la gran parte de las edificaciones existentes en la parcela de referencia.**

¿Es posible la tramitación de AFO? ¿Y de AFO parcial (las edificaciones o parte de las mismas que no estén

dentro del deslinde como vía pecuaria)? En caso negativo, ¿procedería el restablecimiento del orden jurídico perturbado?

-
- Artículos relacionados: 153 y 173 de la LISTA. Y 354, 404 y 408 del Reglamento.
 - Fecha de la respuesta: 25/04/2023

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Establece el apartado 4 del citado artículo que no procederá el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación en aquellas edificaciones irregulares para las que no haya transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado conforme a lo establecido en la presente ley.

Por su parte, el artículo 153 de la LISTA y el artículo 354 del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA) regulan el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística.

El citado artículo 153 establece lo siguiente:

1. Las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es



posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.

Los actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente.

2. Se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones:

- a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.*
- b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b).*
- c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.*
- d) Las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.*
- e) Las que afecten a zonas verdes y espacios libres.*
- f) Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado 1 de este artículo. La excepción anterior, en relación con limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurran los citados requisitos, no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación. En ningún caso será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en las letras anteriores del presente apartado.*

Por su parte, el apartado 5 del artículo 354 del RGLISTA establece que para la determinación del plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística se estará al aplicable en el momento de la terminación de las obras o la implantación del uso, salvo que con posterioridad haya decaído la ilimitación temporal para el ejercicio de esa potestad.

Este precepto viene a recoger la doctrina jurisprudencial que, en relación con el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística, declara que habrá de estarse a la clasificación que el terreno en el que se llevó a cabo la construcción tenía al tiempo de su terminación. En este sentido, véase la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de octubre de 2020 (recurso n.º 968/2017).

La consulta formulada se refiere a varias edificaciones que datan de 1998, en suelo clasificado de especial protección urbanística desde 1995.

En 1998 la normativa vigente en esta Comunidad Autónoma estaba constituida por la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del suelo y ordenación urbana en Andalucía, cuyo artículo único aprueba como Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía el contenido de los artículos y disposiciones del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

El artículo 255.1 del texto refundido, relativo a los medios de restauración del orden urbanístico en zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres, establece que *“Los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo 242 que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres quedarán sujetos al régimen*



jurídico establecido en el artículo 248 mientras estuvieren en curso de ejecución, y al régimen previsto en el artículo 249 cuando se hubieren consumado sin que tenga aplicación la limitación de plazo que establece dicho artículo”.

Esta ausencia de límite temporal para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística es confirmada por el artículo 185.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para los actos y usos que afecten a terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección.

Por lo que se refiere a la entrada en vigor de la LISTA, para las construcciones existentes en suelo no urbanizable de especial protección el plazo de ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística pasa a ser de seis años, pero siempre y cuando no se encuentren en ninguno de los supuestos especificados en los apartados a), b), c), d) e) y f) del artículo 153.2 de la LISTA antes reproducidos, pues en estos casos, no habrá decaído la ilimitación temporal para el ejercicio de la potestad.

Según se recoge en el escrito de consulta, gran parte de las edificaciones se ven afectadas por el deslinde de una vía pecuaria.

La regulación de las vías pecuarias se encuentra contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que constituye legislación básica y que declara que las vías pecuarias son bienes de dominio público de las comunidades autónomas, inembargables, imprescriptibles e inalienables (artículo 2).

En Andalucía, la regulación básica estatal se complementa con el Decreto 155/1998, de 21 de julio.

De conformidad con la normativa citada, la condición de dominio público de las vías pecuarias deriva del acto de clasificación y posterior deslinde que defina sus límites.

Por tanto, en el supuesto objeto de consulta, en el momento en que se ejecutaron las edificaciones no existía plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento, por estar en suelo no urbanizable de especial protección, ilimitación temporal que no ha decaído, por tratarse de actos realizados sobre dominio público, como es la vía pecuaria, por lo que las edificaciones que afectaran a la vía pecuaria no podrían ser objeto de reconocimiento de AFO. Al seguir estando en un supuesto de ilimitación temporal, procedería el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad, sin perjuicio de las potestades de recuperación de oficio de los bienes de dominio público que tiene la Comunidad Autónoma como administración titular de la vía pecuaria.

Por otra parte, aquellas edificaciones que no estuvieran afectadas por la vía pecuaria podrían ser objeto de AFO. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 404.6 del RGLISTA, podrá reconocerse la situación de asimilado a fuera de ordenación en una parte de la edificación en las que se hayan realizado obras irregulares, siempre que constituya una unidad funcional y constructiva independiente y para las mismas se cumplan los requisitos del artículo 405.

Por último, señalar que, de acuerdo con los artículos 404.4 y 408.2 del RGLISTA, las edificaciones irregulares no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se dicte la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación y que durante la instrucción del procedimiento el Ayuntamiento solicitará informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados al objeto de que se pronuncien, entre otras circunstancias, sobre lo siguiente:



- a) Afección a terrenos de dominio público y sus zonas de afección, así como régimen aplicable a la edificación irregular conforme a lo previsto en la legislación sectorial que los regula.
- b) Instrucción de procedimientos sancionadores o de restablecimiento de la legalidad en materia de su competencia.
- c) Existencia de riesgos naturales o antrópicos cuya concurrencia corresponda valorar.