

**Subcapítulo III. La Ley 6/2016, de 1 de agosto, de reforma de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones en suelo no urbanizable.**

Francisco Javier Ruiz Bursón

## SUMARIO

<b>I</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1.305</b>
<b>II</b>	<b>DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO</b> .....	<b>1.305</b>
II.1	Plazo para la reposición de la realidad física alterada en suelo no urbanizable .....	1.305
II.2	Soluciones legislativas para las parcelaciones prescritas .....	1.307
<b>III</b>	<b>EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA (LOUA)</b> .....	<b>1.309</b>
III.1	Aspectos generales .....	1.309
III.2	Artículo 68.2 de la LOUA .....	1.311
III.3	Artículos 183.3 y 185.2 de la LOUA .....	1.314
III.4	Disposición adicional decimoquinta de la LOUA .....	1.317
III.5	Disposición adicional primera .....	1.320
III.6	Disposición adicional segunda .....	1.321
III.7	Disposición adicional tercera .....	1.322
III.8	Disposición adicional cuarta .....	1.323
III.9	Disposición adicional quinta .....	1.324
III.10	Disposición transitoria primera .....	1.324
III.11	Disposición transitoria segunda .....	1.326
<b>IV</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>1.326</b>

## 1. INTRODUCCIÓN.

La situación de las parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo no urbanizable, a nivel nacional, arroja un saldo claramente negativo.

La confluencia de un conjunto de factores, cuyo tratamiento pormenorizado se realiza en el primer apartado del presente capítulo, ha ocasionado una auténtica “indisciplina urbanística”, dada la proliferación de urbanizaciones y asentamientos ilegales surgidos durante las últimas décadas a lo largo y ancho de nuestra querida piel de toro.

Las competencias legislativas en la materia residen principalmente en las Comunidades Autónomas, de ahí que éstas hayan sido las que han tomado la iniciativa para hacer frente a estas situaciones irregulares. Merece la pena destacar la dificultad que ello entraña cuando nos encontramos ante procesos que, dada la inactividad administrativa y consolidación del proceso urbanizador, muestran un claro sesgo de irreversibilidad. Sin embargo, esta dolorosa realidad no puede hacernos olvidar que el deseo de preservar un entorno medioambiental aceptable y sostenible exige la adopción de medidas que, en un futuro, sean útiles para evitar la repetición de tan indeseable situación.

El esquema del presente apartado pivota sobre dos líneas fundamentales. En primer lugar, realizaremos un sucinto análisis del régimen jurídico de las distintas Comunidades Autónomas. En segundo término, se procederá a un examen detenido de la reciente reforma de la ley urbanística andaluza y sus diferentes preceptos. Finalmente, expondremos las conclusiones que se derivan de la actual situación y de las soluciones propuestas.

## 2. DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO

Nuestro estudio se va a centrar de dos cuestiones esenciales: los plazos para la reposición de la realidad física alterada en el caso de parcelaciones en suelo no urbanizable y las soluciones legales propuestas para abordar el fenómeno de las parcelaciones ya prescritas<sup>1</sup>.

### 2.1 Plazo para la reposición de la realidad física alterada en suelo no urbanizable

Podemos agrupar la regulación de las legislaciones autonómicas sobre esta materia en tres grupos, distinguiendo entre las que gozan de un máximo, medio y mínimo nivel de protección.

---

<sup>1</sup> Si bien es cierto que, de acuerdo con la línea jurisprudencial mayoritaria, los plazos fijados para la reposición de la realidad física alterada sino de caducidad, también lo es menos que hay un sector minoritario de la doctrina y jurisprudencia que habla de prescripción en este caso. Utilizaremos la licencia de emplear ambos términos indistintamente, con el fin de primar la claridad en la exposición frente a la precisión técnica.

El nivel mínimo estaría integrado por aquellas Comunidades que han limitado el plazo para reponer la realidad física respecto a las parcelaciones realizadas en cualquier suelo no urbanizable, tanto el común como especialmente protegido. Las mismas son: Castilla-León<sup>2</sup>, Galicia<sup>3</sup>, Madrid<sup>4</sup>, Murcia<sup>5</sup>, Navarra<sup>6</sup>, Ceuta<sup>7</sup> y Melilla<sup>8</sup>.

El grado medio sería el conformado por aquellas leyes que reconocen un plazo limitado para las parcelaciones que se localicen en suelo no urbanizable común, pero no tienen restricciones temporales para perseguir las que se lleven a cabo en suelos especialmente protegidos. Constituye el grupo más nutrido pues comprende ocho territorios: Asturias<sup>9</sup>, La Rioja<sup>10</sup>, Extremadura<sup>11</sup>, Castilla-La Mancha<sup>12</sup>, Cataluña<sup>13</sup>, Aragón<sup>14</sup>, Valencia<sup>15</sup> y Canarias<sup>16</sup>.

Y el nivel máximo, consistente en el reconocimiento de un plazo ilimitado para la reposición de la realidad física en todas las parcelaciones que se realicen en suelo no urbanizable, sea común o de especial protección, queda restringido a cuatro comunidades: Vascongadas<sup>17</sup>, Baleares<sup>18</sup>, Cantabria<sup>19</sup> y Andalucía<sup>20</sup>.

---

<sup>2</sup> Artículos 114 y 121 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>3</sup> Artículos 153 y 155 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.

<sup>4</sup> Artículo 195 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid.

<sup>5</sup> Artículo 278 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

<sup>6</sup> Artículos 200 y 202.4 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>7</sup> Artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, que reformó el artículo 185.1 del Real Decreto 1396/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>8</sup> Artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, que reformó el artículo 185.1 del Real Decreto 1396/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>9</sup> Artículo 241 del Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

<sup>10</sup> Artículo 212 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

<sup>11</sup> Artículo 197 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

<sup>12</sup> Artículo 182 del Decreto-Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

<sup>13</sup> Artículo 207 del Decreto-Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

<sup>14</sup> Artículo 269 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

<sup>15</sup> Artículo 236 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

<sup>16</sup> Artículo 180 del Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

<sup>17</sup> Artículo 224 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

<sup>18</sup> Artículo 154 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo.

<sup>19</sup> Artículo 212 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Suelo de Cantabria.

<sup>20</sup> Artículo 185.2 A) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Esta enumeración se reconduce al siguiente esquema:

<b>Mínima protección</b> (Con límite temporal para todas las parcelaciones en suelo no urbanizable)	<b>Media protección</b> (Con límite temporal para las parcelaciones en suelo no urbanizable común e ilimitadas para el de especial protección)	<b>Máxima protección</b> (Sin límite temporal para todas las parcelaciones en suelo no urbanizable)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Castilla-León</li> <li>- Galicia</li> <li>- Madrid</li> <li>- Murcia</li> <li>- Navarra<sup>21</sup></li> <li>- Ceuta</li> <li>- Melilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asturias</li> <li>- La Rioja</li> <li>- Extremadura</li> <li>- Castilla-La Mancha</li> <li>- Cataluña</li> <li>- Aragón</li> <li>- Valencia</li> <li>- Islas Canarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andalucía</li> <li>- Vascongadas</li> <li>- Baleares</li> <li>- Cantabria</li> </ul>

Como se aprecia, el mayor número de Comunidades -ocho- son aquellas que establecen un régimen de protección media en los plazos para la reposición de la realidad física alterada por parcelaciones en suelo no urbanizable, les sigue muy de cerca las que optan por un grado mínimo -siete- y, a cierta distancia, se encuentran las de máxima tutela -cuatro-.

## 2.2. Soluciones legislativas para las parcelaciones prescritas

Con carácter general, las Comunidades acuden a soluciones de planeamiento en las que se integran dichos núcleos como suelo urbano no consolidado o urbanizable, de forma muy parecida a la regulada en el Decreto 2/2012, de 20 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).

Revisten singular importancia, por su originalidad, dos supuestos concretos: Aragón y Galicia.

**a) Aragón** (arts. 247 a 253 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón).

Los Ayuntamientos pueden iniciar un proceso de regularización de las parcelaciones ilegales existentes en su término municipal a fecha de 20 de marzo de 2012, siempre sean viables técnica y económicamente, no se ubiquen en suelos de especial protección y hayan elaborado un censo de las mismas. Por otra parte, se concede a la Dirección General de Urbanismo un plazo de 6 años -que se contarán desde el 20 de marzo de 2012- para formalizar un censo autonómico de estas infracciones.

<sup>21</sup> Esta Comunidad tiene la particularidad de que señala un plazo distinto para la reposición en el caso de parcelaciones en suelo no urbanizable común -cuatro años- y el de aquéllos que estén sujetos a un régimen de especial protección -diez-años.

El planeamiento general podrá clasificar como suelo urbano no consolidado o urbanizable las parcelaciones ilegales situadas en el no urbanizable bajo la vigencia de planes anteriores, atendiendo a su situación de hecho, características del territorio y siempre que no se encuentren en suelo especialmente protegido.

Dichas parcelaciones serán objeto de Planes de desarrollo que persiguen una doble finalidad: facilitar la reposición de la realidad física alterada e impedir la consolidación y extensión de la actividad infractora. Asimismo, se contiene el mandato expreso de que los propietarios contribuyan a satisfacer los gastos de aquellas infraestructuras y dotaciones de las que se sirvan.

**b) Galicia** (Disposición transitoria tercera de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia<sup>22</sup>).

Las edificaciones y construcciones sin licencia para las que, a fecha de 1 de enero de 2003, hubiera prescrito el plazo para la reposición de la realidad física alterada, sin que se hubieran ejercitado las potestades de disciplina urbanística dentro de los plazos legales, quedan incorporadas al patrimonio de su titular y sujetas al régimen de fuera de ordenación. Para ello deben cumplirse dos requisitos:

- Solicitud del interesado dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la ley, a la cual se deberá acompañar un anexo donde se describirá la situación de la edificación sobre el planeamiento vigente, parcela, uso, superficie construida, número de plantas y volumen, junto a una certificación técnica en la que se acredite su seguridad y solidez.
- En el caso de edificaciones sobre suelos rústicos de protección de costas, de aguas o de espacios naturales, se requiere informe previo favorable de la Comisión Superior de Urbanismo.

La regulación prevista en esta disposición ha sido desarrollada por la Instrucción 2/2011, de 11 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, según la cual este proceso de patrimonialización queda subordinado a lo previsto en la legislación estatal de costas para aquellas edificaciones que estén dentro de la servidumbre de protección del demanio público marítimo-terrestre (Núm. 1, letra e)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En la actualidad se encuentra en vigor la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, que no ha derogado expresamente la Disposición transitoria tercera de la Ley 2/2010.

<sup>23</sup> El apartado b) del punto 2 del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, fechado el 21 de diciembre de 2010, prevé la presentación en el Parlamento autonómico de un proyecto de ley que modifique esta Disposición adicional, en el sentido de que resulte exclusivamente aplicable a aquellas edificaciones que se encuentren fuera de la servidumbre de protección del demanio público marítimo-terrestre.

Esta ley de “punto final” se refuerza con un decidido impulso en favor de la Agencia para la Protección de la Legalidad Urbanística<sup>24</sup>, la cual lleva a cabo en la actualidad una excepcional labor preventiva y represora en dicha Comunidad Autónoma.

### III. EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA (LOUA).

#### 3.1. Aspectos generales

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía elaboró un texto que, tras la fase de información pública e informes preceptivos, fue remitido al Parlamento andaluz y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento n.º 49, de 3 de agosto de 2015, con el nombre de *“Proyecto de Ley por la que se modifica 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 en suelo no urbanizable”*.

Tras el debate de la totalidad del Proyecto<sup>25</sup>, así como la comparecencia de diversos colectivos sociales interesados en el mismo<sup>26</sup>, tuvo lugar la presentación de enmiendas por parte de los distintos grupos parlamentarios de la cámara autonómica<sup>27</sup>. Posteriormente se redactó el Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio<sup>28</sup>, así como el Dictamen de dicha Comisión<sup>29</sup>. Una vez concluido el debate en el Pleno, celebrado el 20 de julio de 2016, se procedió a su votación, resultando aprobada -sin consenso unánime- con los votos favorables de los Grupos parlamentarios socialista, popular y de Ciudadanos y la abstención de Podemos e Izquierda Unida<sup>30</sup>. La nueva ley fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía n.º 150, de 5 de agosto de 2016.

La ley contiene una Exposición de motivos, un artículo único que se subdivide en cuatro apartados -que se corresponden con los artículos 68.2, 183.3, 185.2 y la nueva Disposición adicional decimoquinta de la LOUA-, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales. Se aprecia que en la tramitación parlamentaria tuvo lugar un notable incremento del texto normativo, no siempre justificado desde el punto de vista de la técnica legislativa, como tendremos ocasión de examinar.

<sup>24</sup> La Agencia para la Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia se constituye como un ente consorcial para la defensa de la legalidad en materia de ordenación del territorio. Sus primeros estatutos fueron aprobados por el Decreto 213/2007, de 31 de octubre (DOG. n.º 222, de 16 de noviembre de 2007).

<sup>25</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía n.º 14, de 7 de octubre de 2015, pp. 15-33.

<sup>26</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía n.º 113, de 1 de diciembre de 2015.

<sup>27</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía n.º 184, de 9 de marzo de 2016, pp. 2-24.

<sup>28</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía n.º 258, de 28 de junio de 2016, pp. 6-18.

<sup>29</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía n.º 268, de 14 de julio de 2016, pp. 90-103.

<sup>30</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía n.º 47, de 20 de julio de 2016, pp. 11-28.

En cuanto a aquellas partes que no serán objeto de un examen específico, vamos a detenernos en una breve reseña de las disposiciones finales y derogatoria.

La tradicional norma derogatoria de carácter general afecta a toda norma de igual o menor rango que entre en contradicción con la misma. Sin duda alguna, entre las mismas debe incluirse el art. 49.2 j) del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA) al ordenar, de forma general e indiscriminada, que la reposición de la realidad física alterada en las parcelaciones urbanísticas radicadas en suelo no urbanizable incluye la demolición de las edificaciones comprendidas en ellas. Dicha norma reglamentaria tiene su apoyo en el art. 182.1 de la LOUA, donde se establece como finalidad de estos procedimientos la reposición de la realidad física alterada al estado originario que tenía antes de cometerse la infracción.

En la Disposición final primera se contiene el texto que modifica la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal, mediante la adición de una Disposición adicional tercera y reforma del apartado 3 de la Disposición transitoria primera<sup>31</sup>. El carácter eminentemente medioambiental de la materia nos excusa de un mayor comentario acerca de la misma. Sin embargo, no debemos pasar por alto la censurable técnica legislativa seguida -en menoscabo de la seguridad jurídica tantas veces invocada como motivo de la reforma- en este precepto, al incluir, dentro una ley de carácter eminentemente urbanístico, la regulación de materias que atañen a otros textos legislativos y a diferentes sectores del ordenamiento<sup>32</sup>.

Las disposiciones finales segunda y tercera contienen el mandato parlamentario de aprobar sendos textos normativos. En la primera de ellas se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el período máximo de dieciocho meses, se elabore un nuevo texto refundido en materia de legislación urbanística andaluza<sup>33</sup>, y en la segunda se establece el plazo de dos años para un nuevo Reglamento de Planeamiento de Andalucía<sup>34</sup>. A nuestro juicio, la necesidad del texto refundido resulta altamente cuestionable en tanto que el problema

---

<sup>31</sup> Las Enmiendas n.º 7 y 8, del Grupo Socialista, fueron las que propiciaron la incorporación de esta disposición, que no figuraba en el proyecto, al texto definitivo de la Ley 6/2016.

<sup>32</sup> En este sentido, conviene recordar que, de acuerdo con los principios de buena regulación, previstos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la seguridad jurídica exige que la iniciativa normativa se ejercite de forma coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y comunitario para formar un marco normativo claro y estable, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la certidumbre jurídica de las personas y las empresas. Sin embargo, no es menos cierto que la Ley 39/2015 y, sobre todo, su "hermana melliza", la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, tampoco son un prodigio de seguridad jurídica.

<sup>33</sup> Esta disposición fue introducida por la Enmienda n.º 22 del Grupo Popular.

<sup>34</sup> La Enmienda n.º 23 del Grupo Popular fue la que propuso la redacción de dicho reglamento, si bien el plazo fijado en la misma era de un año y no de dos.

actual en esta materia, más que una excesiva proliferación de textos con rango de ley -sólo hay uno con varias reformas: la Ley 7/2002, de 17 de diciembre-, lo constituye la coexistencia de dos modelos urbanísticos contradictorios para el suelo no urbanizable en una misma ley: uno de ellos más restrictivo -redacción originaria de la LOUA y RDU- *versus* otro permisivo -reformas de las leyes 2/2012 y 6/2016, junto al DSNU-. Y esta dicotomía no se soluciona con la refundición, sino con una nueva ley que responda de forma coherente a uno de dichos modelos.

Asimismo, la Disposición final cuarta recoge la obligación, dirigida a la Consejería con competencias en materia de urbanismo, de elaborar una instrucción sobre la documentación técnica necesaria para regularizar las edificaciones asimiladas a fuera de ordenación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la reforma<sup>35</sup>.

En la Disposición final quinta se señala que la entrada en vigor de la reforma tendrá lugar al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, es decir, el 6 de agosto de 2016.

A continuación, procedemos a desarrollar el análisis específico de los preceptos más importantes de este proyecto legislativo.

### **3.2. Artículo 68.2 de la LOUA**

Se mantiene la regla general de prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, en perfecta sintonía con el art. 16.2 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 (TRLRUR).

Los actos administrativos que autoricen estas parcelaciones son nulos de pleno derecho, por lo que se incluye dentro de los supuestos previstos en el art. 47.1 g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)<sup>36</sup>. Ello implica la posibilidad de impugnarla jurisdiccionalmente en el plazo de dos meses, al tratarse de un acto expreso<sup>37</sup>, o, si hubiera transcurrido dicho lapso temporal, interesar su revisión de oficio utilizando el procedimiento previsto en los artículos 106 y siguientes de la LPACAP.

<sup>35</sup> Este precepto es tiene su origen en la Enmienda n.º. 24 del Grupo Popular.

<sup>36</sup> Según este precepto, serán declarados nulos todos aquellos actos en que así se disponga expresamente por una norma de rango legal, como sucede con el artículo 68.2 de la LOUA.

<sup>37</sup> Artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. El dies a quo será la fecha de la publicación de la correspondiente autorización administrativa en el sistema de recepción de los actos y acuerdos de las Entidades de Andalucía (RAAM), previsto en el Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.

En el caso de que los procesos parcelatorios no estén autorizados tendrán lugar las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico. A estos efectos, debemos distinguir:

### **a) Ámbito administrativo**

El ejercicio de las potestades de disciplina urbanística deviene inexcusable para las Administraciones competentes en la materia (art. 3.1 del RDUJA). Por tanto, corresponde a las mismas la apertura de los expedientes sancionador y de reposición de la realidad física alterada dentro de los plazos legalmente establecidos para ello. Éstos son de cuatro años para la prescripción de las infracciones muy graves (art. 211.1 de la LOUA) y sin límite temporal para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, con la excepción que analizaremos más adelante (art. 185.2 A de la LOUA).

### **b) Ámbito civil**

La invalidez del acto administrativo implica la nulidad de las compraventas civiles de terrenos que se hayan verificado dentro las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable.

Este criterio ha sido el seguido por la Sentencia la Sala de lo civil del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2000 (RJ 2000\9177) y una numerosa jurisprudencia menor<sup>38</sup>, fundando la nulidad civil en la vulneración los siguientes preceptos:

- *Artículo 6.3 del Código civil*: Los actos contrarios a las normas imperativas o prohibitivas son nulos de pleno derecho.
- *Artículo 1272 del Código civil*: Se trata de un contrato con objeto imposible, al existir una prohibición legal de fraccionamiento del terreno objeto del contrato.
- *Artículo 1275 del Código civil*: Estamos ante un supuesto de causa ilícita, al estar prohibidas dichas transmisiones por normas administrativas.

Late en el fondo de estas resoluciones la aplicación del principio de unidad del ordenamiento jurídico. No tiene sentido que un acto se declare nulo en la esfera administrativa y, sin embargo, produzca efectos civiles. Con ello se sigue una consolidada jurisprudencia que se ha venido aplicando a otros supuestos tales como la enajenación de oficinas de farmacia o estancos sin autorización administrativa, las ventas de viviendas de protección oficial por encima de los precios legalmente fijados o los contratos de suministro de agua a terceros que carezcan de la pertinente autorización del organismo de cuenca.

### **c) Ámbito penal**

La Exposición de Motivos de la ley aclara de forma explícita que sus disposiciones no afectan al ejercicio de las funciones jurisdiccionales, es decir, a la potestad de los

---

<sup>38</sup> Entre otras, podemos citar las sentencias de la Audiencia Provincial de Burgos, de 9 de septiembre de 1998 (AC 1998\8800); Audiencia Provincial de Jaén, de 16 de marzo de 2011 (JUR 2011\250382); Audiencia Provincial de Navarra, de 24 de junio de 2011 (JUR 2012\87937) y Audiencia Provincial de Baleares, de 5 de julio de 2011 (JUR 2011\319575).

tribunales para juzgar y hacer cumplir lo juzgado<sup>39</sup>. El Dictamen 274/2015, de 22 de abril, del Consejo Consultivo, en su Fundamento Jurídico III,1, insiste en la necesidad de incorporar dicha aseveración al cuerpo de la ley<sup>40</sup>, por lo que la técnica legislativa más acertada hubiera sido la de incluir esta afirmación en una disposición de las que con tanta profusión se hace uso en la reforma. Sin embargo, dicha indicación no ha prosperado.

La intrascendencia penal de la reforma de la LOUA aparece, asimismo, confirmada por otros datos.

Primeramente, la declaración de asimilado al régimen de fuera de ordenación (AFO) de las instalaciones incluidas en las parcelaciones, a las que se refiere el art. 183.3 de la LOUA, en ningún caso implica su autorización o legalización. Como acertadamente señalan las exposiciones de motivos del DSNU<sup>41</sup> y de la Ley 6/2016<sup>42</sup>, dichas construcciones continúan siendo ilegales, por lo que la declaración de AFO en ningún caso destipifica los actos de urbanización, construcción o edificación mencionados en los apartados 1 y 2 del art. 319 del Código penal al no implicar la reforma propuesta, como ya hemos dicho, que se legalice ni autorice tales actos<sup>43</sup>.

Además, la irrelevancia penal queda claramente expresada en el preámbulo de la misma reforma legislativa:

*“En relación con el orden jurisdiccional, la presente modificación en nada afecta al ejercicio de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que corresponde en exclusiva a los juzgados y tribunales. A este respecto, la posible acogida de la nueva regularización establecida en la presente reforma legal no incide sobre la eventual legalidad que pueda ser apreciada por los órganos jurisdiccionales de cualquier orden respecto a la actuación urbanística de que se trate, y que así sea declarada judicialmente”.*

<sup>39</sup> “En relación con el orden jurisdiccional, la presente modificación en nada afecta al ejercicio de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que corresponde en exclusiva a los juzgados y Tribunales. A este respecto, la posible acogida de la nueva regularización establecida en la presente reforma legal no incide sobre la eventual ilegalidad que pueda ser apreciada por los órganos jurisdiccionales de cualquier orden respecto a la actuación urbanística que se trate, y que así sea declarada judicialmente”.

<sup>40</sup> “Convendría reforzar esta alusión al orden jurisdiccional declarando expresamente que el acogimiento a la regularización regulada en la reforma legal, no incide sobre la eventual ilegalidad que pueda ser apreciada por los órganos jurisdiccionales de cualquier orden respecto a la actuación urbanística de que se trate, y que así sea declarada judicialmente”.

<sup>41</sup> “El régimen establecido por el Decreto [2/2012, de 10 de enero] para la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, se caracteriza por dos notas fundamentales. En primer lugar, las edificaciones siguen manteniendo su situación jurídica de ilegalidad (...) para este tipo de edificaciones, no procede conceder licencia de ocupación o utilización dado su carácter ilegal”.

<sup>42</sup> “También la presente modificación permite aplicar el régimen de asimilado al de fuera de ordenación... a las edificaciones [construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable], agilizando, de forma notable, el proceso de regularización iniciado por el Decreto 2/2012, si bien sigue permaneciendo en situación de ilegalidad (...)”.

<sup>43</sup> El Código penal exige literalmente, a los efectos del tipo regulado en su artículo 319.1 y 2, que las conductas punibles no sean autorizables.

En segundo lugar, los plazos de prescripción fijados para los delitos contra la ordenación del territorio -cinco años conforme al art. 131.1 *in fine* del Código Penal- son más cortos que los establecidos para el ejercicio de la potestad de reposición de la realidad física alterada -seis años según el art. 185.1 de la LOUA-. Por ello, si el AFO debe declararse una vez transcurrido el plazo de respuesta administrativa a las ilegalidades urbanísticas, siempre se formalizará con posterioridad a la prescripción del delito. De esta forma, el reproche penal habrá perecido antes de que la Administración proceda al reconocimiento de una situación de AFO que, por su propia definición, requiere un período temporal más amplio para su declaración.

### 3.3. Arts. 183.3 y 185.2 de la LOUA

La principal novedad que introduce la reforma es la completa separación, desde el punto de vista del plazo y de los efectos de la reposición de la realidad física, entre las parcelaciones urbanísticas y algunas de las edificaciones que se hayan realizado dentro de la misma.

#### a) Plazos

- La Ley 6/2016 establece el siguiente esquema de plazos para el ejercicio de la potestad de reposición:
- *Regla general*: Seis años (art. 185.1).
- *Excepción*: Sin límite temporal, entre otros supuestos, para las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (art. 185.2 A).
- *Contraexcepción o excepción de la excepción*: Seis años para ciertas edificaciones existentes en las parcelaciones localizadas en suelo rústico (art. 185.2 A *in fine*).
- Las edificaciones que se beneficiarían de la limitación temporal deben cumplir los siguientes requisitos:
- Transcurso del plazo de seis años para el ejercicio de la potestad de reposición. El cómputo comienza desde el momento en que las edificaciones se encuentren en estado de servir para el uso a que deben ser destinadas (art. 40.2 del RDU).<sup>44</sup>
- Que los edificios estén aislados y, por tanto, no se localicen dentro de un asentamiento urbanístico. Esta cuestión será analizada con más detenimiento al comentar la Disposición adicional primera.
- Estar destinadas a uso residencial. Por tanto, no comprende las utilizadas como servicios terciarios, industrias u hoteles.
- No encontrarse incluidas en ninguno de los supuestos del art. 185.2 B de la LOUA<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> El Grupo parlamentario de Podemos, en su Enmienda n.º 27, propuso la exclusión, respecto de este régimen excepcional, de las zonas inundables, los suelos agroedafológicos de gran valor, el dominio público, y las edificaciones realizadas sin licencia en parcelaciones urbanísticas sobre suelo no urbanizable.

En relación con el último de los requisitos enumerados, surge una interesante cuestión. La letra d) del 185.2 B) fija un plazo ilimitado para la reposición de la realidad física alterada respecto a los actos que contravengan la ordenación estructural del planeamiento. Según el art. 10.1 A) h) de la LOUA, dentro de estas normas se encuentran las disposiciones relativas a las medidas que impidan o prevengan los asentamientos en suelo no urbanizable.

No resulta infrecuente que los planes urbanísticos -sobre todo los más recientes- incorporen como norma de ordenación estructural, de cara a la prevención de nuevos asentamientos, la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico y que, además, se mencione la existencia de edificaciones comenzadas o concluidas y destinadas a uso residencial como uno de los requisitos para identificarlas. En este caso no cabría aplicar la contraexcepción que crea la reforma legislativa, sino que, al incurrirse en uno de los supuestos del art. 185.2 B) de la LOUA, el plazo para demoler carecería de límite temporal.

En conclusión, habrá que estar al planeamiento vigente de cada municipio y, más en concreto, a su normativa de ordenación estructural sobre la prevención de asentamientos en suelo no urbanizable para comprobar si procede, o no, la aplicación del plazo de seis años para la reposición de la realidad física.

## **b) Efectos**

Las edificaciones en las que concurren los presupuestos del art. 183.3 de la LOUA quedarán excluidas de la reparcelación forzosa, exigida por la normativa urbanística para la reposición de la realidad física alterada en las parcelaciones ilegales. Además quedan sujetas, en cuanto a su régimen jurídico, a las reglas establecidas para los AFO con las especialidades que tendremos ocasión de analizar al comentar la Disposición adicional tercera.

No obstante, el texto legal presenta una cierta ambigüedad en cuanto al ámbito geográfico de esta excepción. Por un lado, el art. 183.3 LOUA, sin mayor distinción, entiende que debe quedar a salvo de la reagrupación la edificación y la parcela sobre la que se asienta, lo que hace pensar que se extenderá a la totalidad de la superficie comprendida dentro de los linderos de la finca. Sin embargo, del art. 185.2 y la Exposición de motivos parece inferirse que este régimen excepcional sólo cabe respecto de aquella parte concreta de la finca sobre la que se extiende la instalación, sin afectar al resto de la parcela -o parcelas- objeto de la parcelación urbanística. Finalmente, la Disposición adicional decimoquinta de la LOUA es interpretable en ambos sentidos, pues en el inicio de su apartado primero se menciona que el reconocimiento de la situación de AFO comprenderá la edificación y a la parcela donde se ubica, sin mayor concreción, mientras que al final del mismo se expresa que dicha declaración se extenderá a las lindes existentes en caso de concurrencia de dos o más edificaciones en la misma finca, lo que, interpretado "*a sensu contrario*", significa que, en el supuesto de un solo edificio, el reconocimiento quedará restringido a una parte de la superficie comprendida dentro los linderos: la ocupada por la vivienda ilegal.

Hubiera sido deseable en este punto una mayor claridad por el legislador, en aras de la seguridad jurídica. No obstante, dado que nos encontramos ante una excepción respecto

a la regla general<sup>45</sup>, que continúa siendo la inexistencia de plazo para la reposición de la realidad física alterada para las parcelaciones sitas en suelo no urbanizable, se impone la interpretación más restrictiva<sup>46</sup>, con lo que sólo se excluiría de la reagrupación aquella parte de la finca sobre la que se extiende la edificación y no la totalidad de la misma.

### c) Crítica

Sin reiterar otros extremos ya expuestos, la mayor censura a la nueva redacción de estos artículos es la relativa al ámbito temporal de sus efectos.

Si nos encontramos ante una norma que pretende regular una situación excepcional, cual ha sido la extraordinaria proliferación de edificaciones en el ámbito del suelo no urbanizable durante los últimos quince años, singularmente dentro de las parcelaciones ilegales, la solución debería haberse ceñido, forzosamente, a dicho lapso de tiempo.

Dicho en otros términos, lo deseable, con el fin de evitar que futuros infractores desearan aprovecharse de este régimen legal, es añadir a la regulación del artículo 185.1 A) de la LOUA la expresión “*edificaciones existentes a la entrada en vigor de esta ley*” respecto de aquellas que cumplan los requisitos exigidos para aplicarle el plazo máximo de reposición de seis años. Con dicha redacción se hubiera desincentivado, al menos desde el punto de vista preventivo, la voluntad de realizar nuevas viviendas ilegales en zonas rústicas.

Esta restricción temporal fue expresamente recogida en las enmiendas n.º 3 del Grupo de Ciudadanos, 17 del Grupo Popular y 27 del grupo de Podemos, sin que ninguna de ellas fuera atendida en la redacción final. Igualmente, el representante del Centro de Estudios del Decanato del Colegio de Registradores de la Propiedad de Andalucía Oriental, D. Joaquín Delgado Ramos, en su comparecencia ante el Parlamento andaluz, se expresó en los siguientes términos:

*“En la redacción actual del proyecto... al decir que esto se aplica a las parcelaciones urbanísticas preexistentes, daría pie a que sobre esa parcelación urbanística se siguieran construyendo edificaciones, se siguiera computando el plazo de prescripción de esas edificaciones y la brecha que esta ley, sin duda, abre en la línea medular de los principios esenciales de la disciplina urbanística podría quedar abierta hacia el futuro. Entonces, nos parece que podría ser adecuado, si así lo estiman sus señorías, que la ley fuera enfocada más como una ley de punto final, que estableciera un régimen específico para determinadas edificaciones existentes en un momento temporal concreto”<sup>47</sup>.*

<sup>45</sup> Exposición de Motivos de la Ley 6/2016, de 1 de agosto: “En este sentido, se modifica el apartado A) del artículo 185.2 de la citada ley, quedando **excepcionadas de esa ilimitación de plazo (...)** Esta excepción a la ilimitación de plazo se circunscribe a las edificaciones de uso residencial (...) manteniéndose, en estos casos [letra B) del art. 185.2 de la LOUA] la **regla general de la ilimitación de plazo** para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado”. La negrita es nuestra.

<sup>46</sup> Art. 4.2 del Código civil. “Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni a momentos distintos de los expresamente previstos en ellas”.

<sup>47</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, n.º 113, de 1 de diciembre de 2015, p. 44.

Tan acertados razonamientos no tuvieron reflejo alguno en el texto finalmente aprobado. Con ello queda ratificada la apertura de esta importante brecha en la disciplina urbanística andaluza<sup>48</sup>.

### **3.4. Disposición adicional decimoquinta de la LOUA**

En el tránsito del proyecto de ley a la aprobación parlamentario del texto definitivo, la Disposición adicional tercera de la ley de reforma se transformó en la adicional decimoquinta de la LOUA. A su estudio dedicamos el presente apartado.

Esta disposición regula las especialidades del régimen de declaración de AFO aplicable a las instalaciones que sean excluidas de la reparcelación forzosa, de acuerdo con el artículo 183.3 de la LOUA. Su contenido no aparecía recogido en el Anteproyecto inicial, pero se incorporó al texto remitido al Parlamento.

Conviene recordar que el régimen jurídico de la declaración de AFO se encuentra en los artículos 34.1 b) de la LOUA, 53 del RDUa y 8 a 12 del DSNU.

Las peculiaridades normativas que se incorporan a dicha regulación son las siguientes:

**a)** El reconocimiento de la declaración de AFO se extiende a la edificación y a la parcela en la que se localizan. Si existieran dos o más edificaciones en una misma parcela, comprenderá los linderos de la finca inscrita o catastrada<sup>49</sup>.

Al respecto caben las siguientes puntualizaciones:

- Este precepto debe ser completado con el artículo 202 de la Ley Hipotecaria, en la redacción dada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Según el mismo, para que las obras nuevas tengan acceso al Registro resulta imprescindible, además del cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación sectorial<sup>50</sup>, la localización

<sup>48</sup> Un primer intento de conseguir esta finalidad ya tuvo lugar con la enrevesada redacción del art. 8.2 b) del DSNU. Sin embargo, sus efectos fueron limitados por su inferior rango normativo al mandato legal de reposición de la realidad física alterada a su estado originario (art. 182.1 de la LOUA).

<sup>49</sup> El Grupo parlamentario de Podemos propuso, en sus enmiendas n.º 31 a 33, que la Administración impusiera a los propietarios de las edificaciones afectadas la adopción de las imprescindibles medidas para garantizar la sostenibilidad, protección ambiental y cuidado del paisaje o, si ello no fuera posible, la satisfacción las correspondientes medidas compensatorias, así como la exigencia, a los efectos de la declaración de AFO, de acreditar el cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad, habitabilidad, salubridad y calidad de las construcciones y las previstas en materia de protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

<sup>50</sup> Artículo 20 del TRLS.

de la superficie concreta sobre la que se extiende de la edificación debidamente identificada mediante datos georreferenciados<sup>51</sup>.

- Se produce una desnaturalización del concepto de AFO. La declaración de esta situación tiene por objeto construcciones, instalaciones y edificaciones (art. 34.1 b de la LOUA), actos de uso del suelo y, en particular, obras, edificaciones e instalaciones (art. 53 del RDUU) y las edificaciones aisladas mencionadas en el DSNU, pero en ningún caso la superficie o el terreno. El reconocimiento de AFO, que en principio se limitan a los actos realizados sobre el vuelo, adquiere una amplitud desmesurada si se extiende también al suelo. Buena prueba de ello es que, al amparo de dicha declaración, sólo prevén autorizables las obras de reparación o conservación, que por definición se refieren a las construcciones y edificaciones y no al suelo<sup>52</sup>.
- Esta opción del legislador parece ampararse en la doctrina recogida en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de octubre de 2014 (BOE n.º 274, de 12 de noviembre de 2014)<sup>53</sup>. La misma defiende la aplicación, por vía analógica, del régimen previsto para el acceso tabular de las obras ilegales prescritas (artículo 28.4 TRLS) a las segregaciones prescritas. Sin embargo, se omite por el Centro Directivo que la norma contenida en este apartado constituye una excepción respecto al régimen general previsto en el número primero de dicho precepto para la inscripción de las obras nuevas, donde se exige el previo otorgamiento de las correspondientes licencias urbanísticas. Por tanto, no cabe la analogía pues el art. 4.2 del Código civil establece la prohibición de aplicar analógicamente normas que

---

<sup>51</sup> Los apartados Sexto de la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, de 26 de octubre de 2015, y Octavo.1 de la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 3 de noviembre de 2015, disponen que la totalidad de la finca y la porción de suelo ocupada por la edificación consten tabularmente con su delimitación geográfica y lista de coordenadas, debiendo dejarse constancia de estas últimas en un archivo electrónico firmado por el Registrador con indicación de su Código Seguro de Verificación (CSV), lo cual se confirma en las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 febrero (BOE n.º 60, de 10 de marzo de 2016), FD 4, y 5 de julio de 2016 (BOE n.º 191, de 9 de agosto de 2016), FD 3. Asimismo, la exigencia de descripción suficiente, de acuerdo con lo previsto en la legislación registral, de la superficie total de la finca y de la ocupada por la edificación prescrita, fue expresamente recogida en la Enmienda n.º 17, presentada por el Grupo parlamentario Popular Andaluz, de acuerdo con la propuesta formulada por el Decano del Colegio de Registradores de la Propiedad de Andalucía Oriental, la cual no tuvo reflejo en el texto definitivo de la ley.

<sup>52</sup> El artículo 8 d) del RDUU especifica que las licencias para obras de reforma y modificación -dentro de las cuales resultan encuadrables los conceptos de reparación y conservación- sólo se aplican a las construcciones y edificaciones. Por contra, las autorizaciones urbanísticas que afectan a las actuaciones directas en el suelo – movimientos de tierra, desmontes, excavaciones o explanaciones- se regulan, como figura diferente, en la letra b) de dicho precepto.

<sup>53</sup> Esta línea ha sido reiterada en las resoluciones del mismo Centro Directivo de 15 de febrero (BOE n.º 61, de 11 de marzo de 2016), FD 4, relativa a un edificio en propiedad horizontal sito en suelo urbano en las Islas Baleares, 4 de marzo (BOE n.º 83, de 6 de abril de 2016), FD 3 in fine, que tiene por objeto una parcelación rústica en Aragón, y 13 de mayo de 2016 (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2016), respecto a un supuesto de volumen o uso disconforme, previsto en la legislación urbanística valenciana.

tengan un carácter excepcional, evitando así que se conviertan en reglas generales. Por otro lado, dicha resolución se refiere a una segregación acaecida en El Berrueco (Madrid), resultando muy problemática su transposición a la normativa andaluza dadas las evidentes diferencias -examinadas en el apartado dedicado al Derecho autonómico comparado- entre ambas legislaciones respecto a los plazos de prescripción y al régimen del fuera de ordenación.

**b)** Asimismo, se prevé que el reconocimiento de la declaración de AFO produzca los mismos efectos que las licencias en el supuesto del art. 25 b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias<sup>54</sup>, quedando además sujeto al plazo de caducidad previsto en el artículo 66.5 de la LOUA para las licencias de parcelación o declaraciones de innecesariedad.

La identificación entre el reconocimiento de AFO de las edificaciones mencionadas en el art. 183.3 de la LOUA y las licencias urbanísticas citadas en la Ley 19/1995 plantea las siguientes objeciones:

- La licencia y la declaración de AFO tienen una naturaleza radicalmente distinta. La primera es un acto administrativo reglado y declarativo de derechos, en el que se reconoce que la actuación solicitada por el interesado resulta conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente y cumple con los requisitos previstos en la legislación aplicable, es decir, que es legal. Por otro lado, la declaración de AFO se limita a constatar el transcurso del plazo para que la Administración ejerza sus competencias de disciplina, junto al hecho de que la edificación resulta apta para su uso al cumplir los requisitos mínimos de seguridad, habitabilidad y salubridad, pero continúa siendo ilegal. Por tanto, para instituciones tan esencialmente distintas, en particular respecto a la legalidad o no de los actos comprendidos en ellas, no resulta razonable equiparar de forma absoluta sus efectos.
- Como literalmente establece la norma, sólo sería de aplicación la excepción del art. 25 b) de la Ley 19/1995 para aquellas edificaciones que resulten conformes a la legalidad urbanística, pues en ningún caso el infractor debería beneficiarse de su incumplimiento para enervar así la prohibición general de realizar segregaciones por debajo de la unidad mínima de cultivo, máxime cuando la misma está regulada como una norma imperativa con sanción de nulidad civil de pleno derecho.

<sup>54</sup> "No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se permite la división o segregación en los siguientes supuestos: (...) b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación". Conviene recordar que en la legislación andaluza sólo se admiten las edificaciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable cuando se encuentren vinculadas a una explotación agrícola y previa aprobación de un Proyecto de Actuación (art. 52.1 B de la LOUA).

Por último, debemos añadir que el art. 25 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias constituye una excepción a la regla general contenida en el artículo que le precede. Las excepciones no se pueden interpretar de forma extensiva sino estricta, por lo que habrá que estar a la estricta letra de la norma sin que resulte admisible la inclusión de otros casos que no hayan sido expresamente previstos en la misma.

### **3.5. Disposición adicional primera**

Este precepto aborda la identificación de las edificaciones aisladas. Se trata de un requisito imprescindible para la adecuada aplicación de la reforma, puesto que sólo afectará a las instalaciones que tengan dicha cualidad y no a aquéllas otras que se localicen dentro de los asentamientos urbanísticos.

Para ello hay que acudir al procedimiento previsto en el art. 4 del DSNU. En el mismo se prevé que los Ayuntamientos identifiquen los asentamientos urbanísticos radicados en su término municipal mediante tres instrumentos: el PGOU, el Avance o la declaración de innecesariedad<sup>55</sup>. Consecuentemente, las edificaciones aisladas serán todas aquéllas que no estén comprendidas dentro de dichos asentamientos, dado el carácter residual que a éstas últimas se les atribuye por los arts. 2.2 y 4.4 del DSNU.

Con el fin de acelerar el proceso, se fija un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la reforma para que las Administraciones locales aprueben dichos instrumentos. De no hacerlo, se le hará un requerimiento previo y si, en el plazo de un mes, no hubieran iniciado el procedimiento, la Consejería autonómica con competencias en materias de urbanismo llevará a cabo dicha labor de forma subsidiaria. Cabe añadir que la fijación explícita del mes de espera no se contenía en la redacción originaria del Anteproyecto y ha sido añadida posteriormente.

Entendemos que, con estos requisitos, la Disposición adicional primera supera con creces el parámetro de constitucionalidad establecido por el art. 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para el ejercicio subsidiario de las competencias locales por las Comunidades Autónomas de acuerdo con la doctrina establecida en la reciente Sentencia 154/2015, de 9 de julio (RTC 2015\154), del Tribunal Constitucional.

Se cumple la exigencia formal, en tanto existe un requerimiento previo y se deja el plazo de un mes para que los Ayuntamientos puedan salir de su inactividad. Igualmente, se hace frente al requisito material de afectación de competencias autonómicas pues, como ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de marzo de 57/2015,

---

<sup>55</sup> La figura de la declaración de innecesariedad, ya prevista en la Norma 2ª.5 del Anexo I de la Orden de 1 de marzo de 2013, por la que se aprueban las Normativas Directoras para Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, fue incorporada al art. 4.3 del DSNU por la Disposición final tercera del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, que regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

de 18 de marzo (RTC 2015\57), en materia de suelo rústico existe una inescindible unión entre los intereses locales y los supralocales (FJ 20). Esta afirmación resulta evidente al incidir el suelo rústico sobre varios títulos competenciales autonómicos: ordenación del territorio, medio ambiente, agricultura, minería, etc.

Añadimos por último que, a iniciativa de varios grupos políticos<sup>56</sup>, se ha previsto en la ley que la intervención subsidiaria de la Administración autonómica sea obligada -“sustituirá”- y no potestativa. Sin embargo, este carácter aparece un tanto difuminado cuando se exige que la misma tenga lugar con el acuerdo de las Corporaciones locales, puesto que si falta dicha confluencia de voluntades no cabe posibilidad de cumplir este imperativo legal. Por otro lado, tampoco se especifica la forma o instrumento en que debe articularse dicho acuerdo<sup>57</sup>.

### 3.6. Disposición adicional segunda

Se regula en la misma el derecho del ciudadano a ser informado sobre la situación urbanística de los terrenos y edificaciones en suelo no urbanizable.

Partiendo de la referencia a los artículos 6.1 y 40.4 de la LOUA -y también, aunque no se cite, del art. 5 d) del TRLS<sup>58</sup>, todo ciudadano puede exigir dicha información de la Corporación local correspondiente. El procedimiento se regirá por lo establecido en la legislación básica estatal -Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno- y andaluza -Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía- sobre la materia.

En este sentido, inspirándose en el artículo 20 de la Ley 19/2013, se fija el plazo de un mes para resolver la solicitud del interesado, que en supuestos de especial complejidad podrá prorrogarse por otro mes más, siendo desestimatorio el sentido del silencio<sup>59</sup>. Resulta lógico el seguimiento de la normativa básica estatal, ya que las Administraciones locales están incluidas dentro de su ámbito de aplicación (art. 2.1 a).

<sup>56</sup> Enmiendas n.º 4 del Grupo parlamentario de Ciudadanos, 6 del Grupo de Izquierda Unida y 29 del Grupo parlamentario de Podemos.

<sup>57</sup> Cabe añadir que no se han incorporado al texto legal las enmiendas n.º 18 y 25 del Grupo parlamentario Popular Andaluz. En la primera se interesaba que se añadiera el párrafo “siempre que se justifique el interés autonómico en esta actuación conforme a lo que se establezca reglamentariamente”, y en la segunda la incorporación de otra disposición final que contemple el establecimiento de un programa de cooperación entre los Ayuntamientos y la Junta de Andalucía para la identificación de las viviendas aisladas.

<sup>58</sup> “Todos los ciudadanos tienen derecho a (...) d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

<sup>59</sup> El Grupo parlamentario de Podemos, en la Enmienda n.º 30, propone la disminución del plazo inicial y la prórroga a veinte días hábiles así como la obligación de notificar de la ampliación, caso de acordarse, al interesado, así como la creación de un registro autonómico de edificaciones y parcelaciones existentes en suelo no urbanizable, a la cual se accedería de acuerdo con lo previsto por la normativa sobre transparencia pública.. Sin embargo, la misma no prosperó.

Se finaliza el precepto afirmando que el contenido de dicha información no condiciona el ejercicio de las potestades públicas<sup>60</sup>. Evidentemente, el error material en los datos solicitados no conlleva una reclasificación del suelo -materia reservada al planeamiento urbanístico-, ni afecta a la disciplina urbanística. Sin embargo, los gastos realizados por los particulares sobre la base de la información equivocada podría generar responsabilidad patrimonial de la Administración actuante en los términos previstos por la legislación vigente.

Un detalle interesante a efectos de disciplina es el contenido en el art. 15 de la Ley 19/2013. En el mismo se prevé que este derecho a la información tendrá como límite el respeto a la Ley Orgánica de Protección de Datos y que, si la información solicitada hiciera referencia a infracciones administrativas o penales, sólo podrá accederse a la misma cuando medie consentimiento del interesado o exista una norma de rango legal que lo autorice (Apdo 1). Nos encontramos ante un típico supuesto de colisión de derechos: el de obtener una información veraz y completa *versus* la protección de la intimidad en los datos personales. A nuestro juicio, consideramos que la solución más acertada para atender los intereses en litigio sería la de incluir en la información requerida el dato de que existe un expediente de disciplina abierto sobre la finca, pero omitiendo el nombre u otras circunstancias que sirvan para identificar a las personas implicadas en el procedimiento (Apdo. 4).

### 3.7. Disposición adicional tercera

En la misma, incorporada mediante la Enmienda n.º 34 del Grupo de Podemos, se establece la obligación, para los propietarios de edificaciones que no puedan ser demolidas pese a encontrarse en el interior de una parcelación en suelo no urbanizable, de abonar todos los costes de y gastos de la regularización. Ello se motiva sobre los principios de seguridad jurídica, igualdad, proporcionalidad, legalidad y equidad.

Si bien, en tesis de principio, dicha afirmación resulta de todo punto loable, ello no deja de suscitar problemas en la práctica. El primero es la forma de cuantificar dichos gastos, lo cual originará un semillero de valoraciones contrapuestas y la consiguiente ristra de pleitos ante los tribunales de justicia. El segundo, aún más grave, es que, si el importe de dichos costes es muy alto, los propietarios optarán por no interesar la declaración de AFO, sin que a pesar de ello puedan demolerse las edificaciones ilegales que habitan, dada la expresa prohibición legal del art. 185.2 A) de la LOUA en su actual redacción. La única forma de salvar este *impasse* jurídico sería subordinar la aplicación del plazo de seis a las edificaciones radicadas en dichas parcelaciones al previo abono de los gastos de regularización, pero ello tropieza con el obstáculo de que en ningún lugar de la ley se establece expresamente dicha condición.

---

<sup>60</sup> Sin embargo, el Grupo parlamentario de Ciudadanos defendía que la contestación a la consulta tenga carácter vinculante para la Administración (Enmienda n.º 6).

### 3.8. Disposición adicional cuarta

Este precepto apareció, de forma sorpresiva, en el Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Parlamento de Andalucía, sin que existiera ningún precedente en el Anteproyecto, el Proyecto o en las enmiendas publicadas de los distintos grupos parlamentarios.

El objeto de la disposición es regular la autorización provisional, con carácter excepcional y transitorio, para el acceso a los suministros de agua y electricidad de aquellos propietarios de edificaciones radicadas dentro de parcelaciones en suelo no urbanizable que reúnan las siguientes características:

- Edificaciones destinadas a vivienda habitual de sus dueños, terminadas y en uso.
- Que no proceda para las mismas la adopción de las medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado.
- Cumplimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y sostenibilidad.
- Acceso viable, desde el punto de vista técnica y económico, a los suministros.

A tales efectos, se establecen los siguientes límites para dichas autorizaciones:

- **Formales.** Informe técnico y jurídico de los servicios municipales acerca del cumplimiento de los presupuestos exigidos por la ley. Y otro de carácter técnico redactado por las empresas de suministros acerca de su viabilidad, cuando fuera procedente.
- **Temporales:** Tienen un plazo máximo de dos años, dentro del cual debería haberse obtenido la pertinente declaración de AFO.
- **Materiales:** Se deben seguir, preferentemente, soluciones de carácter autónomo y sostenible<sup>61</sup>.

La solución propugnada, además de constituir una nueva excepción que desvirtúa aún más la regla general de condicionar los suministros a la obtención de las licencias urbanísticas (art. 175. 1 y 2 de la LOUA)<sup>62</sup>, es susceptible de las siguientes críticas:

<sup>61</sup> En este sentido, se sigue el mismo criterio adoptado en el art. 8.4 del DSNU para el supuesto de las edificaciones aisladas declaradas en situación de AFO.

<sup>62</sup> Otras excepciones a esta regla general -que cada vez lo es menos con evidente ignorancia de su carácter preventivo respecto a futuras infracciones urbanísticas en suelo no urbanizable- se encuentran en el art. 8.3 del DSNU, para las edificaciones aisladas declaradas en situación de AFO, y la Disposición adicional quinta de la Ley 6/2016, que a continuación analizaremos, aplicable a las edificaciones en asentamientos urbanísticos localizadas en esta clase de suelo.

Por un lado, no tiene en cuenta la irreversibilidad de los procesos urbanizadores en suelo rústico. Una vez autorizado un suministro de electricidad y agua, con toda la provisionalidad que se quiera sobre el papel, la práctica demuestra que a los Ayuntamientos les resulta muy difícil -por no decir imposible- atajar dichas situaciones fácticas una vez alcanzado cierto grado de consolidación.

Asimismo, la apertura de esta posibilidad produce un “efecto llamada” respecto de la ocupación del suelo no urbanizable. Resultará cada vez más frecuente la alegación por los interesados del trasladado su domicilio habitual al medio rural, produciendo así una dispersión geográfica que resulta contraria a los principios de ciudad compacta y desarrollo sostenible solemnemente proclamados en las leyes urbanísticas estatal y autonómica.

### **3.9. Disposición adicional quinta**

El Grupo parlamentario socialista, en su Enmienda n.º 9, propuso la incorporación de un extensa regulación del régimen de los asentamiento urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporen al planeamiento urbanístico. Como consecuencia de ello, se generó esta disposición.

La norma, bastante extensa, dota de rango legal al Capítulo III del Decreto 2/2012, de 10 de enero, que comprende sus artículos 13 a 20. Al respecto, cabe destacar las siguientes novedades.

La primera de ellas es que se admite el cumplimiento progresivo del deber de urbanizar mediante la recepción parcial de las urbanizaciones e infraestructuras asociadas, de modo paralelo a lo previsto para otros suelos en el art. 154.7 de la LOUA.

La segunda es atinente a las licencias de obras que puedan otorgarse para los titulares de parcelas que, o bien carezcan de edificaciones, o bien éstas presenten un estado ruinoso, para que lleven a cabo de forma simultánea con las de urbanización, de forma análoga a la regulación contenida en el art. 55.1 de la LOUA para el suelo urbano no consolidado.

La tercera consiste en el otorgamiento de licencias de uso provisionales para aquellas edificaciones que, a pesar de no haberse recepcionado la urbanización, cumplan los siguientes requisitos: edificación concluida, cumplimiento de las normas de seguridad y salubridad para su utilización y adecuación a las determinaciones urbanísticas que sean aplicables. La duración temporal de las mismas será la del plazo máximo establecido para finalizar las restantes obras de urbanización. Dicha licencia llevará consigo la posibilidad de contratar suministros de agua y energía eléctrica dentro de dicho lapso temporal.

### **3.10. Disposición transitoria primera**

Se establece como regla general que la reforma legislativa resulta aplicable a las parcelaciones realizadas antes de su entrada en vigor, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 183.3 de la LOUA. Estamos, por tanto, ante una situación de retroactividad en grado máximo, en tanto que se aplica a situaciones jurídicas nacidas bajo la legislación anterior cuyos efectos ya se han consolidado.

La excepción está en aquellas parcelaciones respecto de las que ya se hubieran incoado expedientes de protección de la legalidad urbanística y recaído resolución administrativa, sea ésta firme o no<sup>63</sup>. *A sensu contrario*, ello significa que los procedimientos iniciados, pero sin resolución dictada, continuarán su tramitación con la peculiaridad de que, en el caso de que se acuerde la reposición de la realidad física, sus efectos no se extenderán a edificaciones que cumplan los presupuestos del art. 183.3 de la LOUA.

La solución legislativa es censurable en tanto que ignora el régimen general previsto para estos supuestos de transitoriedad por la LPACAP, señalando en su Disposición transitoria tercera, letra a), que todos los procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor de la misma continuarán rigiéndose por la normativa anterior<sup>64</sup>. Ésta es la solución más lógica, en tanto que huye de la esquizofrénica opción legislativa de mezclar dos regulaciones distintas en un mismo procedimiento.

En esta disposición, a sugerencia del Consejo Consultivo, se ha incluido un segundo apartado en el que se establece que, si la parcelación hubiera sido autorizada mediante licencia y ésta fuera declarada nula en el procedimiento de revisión de oficio, ello no impedirá la aplicación de los efectos previstos en la nueva legislación.

A nuestro juicio, este añadido resulta innecesario y perturbador. Hay que partir de la idea de que la licencia de parcelación -o, dicho con más rigor, la declaración de innecesariedad propia del suelo no urbanizable- es diferente a la licencia de obras, por lo que las edificaciones realizadas dentro de la parcelación sin autorización municipal quedarán sujetas al régimen general que se señala en el párrafo primero de esta Disposición transitoria. Si, por el contrario, dichas obras cuentan con la oportuna licencia, la nulidad de la misma deberá ser objeto de un procedimiento independiente, el que no resultaría afectado por la resolución recaída en la revisión de oficio que se haya incoado contra la autorización de la parcelación urbanística. Por tanto, la declaración de nulidad de la licencia de obras implicarían la consiguiente demolición de lo edificado a resultas de los efectos *ex tunc* derivados de la inexistencia del título administrativo<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Un criterio contrario es el que se mantiene por el Grupo parlamentario de Ciudadanos, que en la Enmienda n.º 1 interesa que los efectos de la reforma legal se extiendan, incluso, a los procedimientos de disciplina resueltos antes de su entrada en vigor.

<sup>64</sup> Idéntica solución que la Ley 39/2015, en el ámbito jurisdiccional, se sigue por las disposiciones transitoria segunda de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, segunda y tercera de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, y primera de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

<sup>65</sup> Artículo 59.2 del RDUJ: "Anulada la licencia u orden de ejecución, o aquél acto o acuerdo que ampare el derecho a construir, edificar o urbanizar, la Corporación Local procederá a restablecer el orden jurídico vulnerado, ordenando la inmediata reposición de la realidad física alterada al amparo del título anulado con adopción de alguna de las medidas previstas en el artículo 49.2, sin perjuicio de las responsabilidades que sean exigibles conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y de la iniciación, en su caso, del correspondiente procedimiento sancionador". Actualmente, la remisión reglamentaria deberá entenderse hecha a la LPACAP.

### 3.11. Disposición transitoria segunda

Esta disposición debe conectarse con la adicional quinta. De esta forma, el régimen jurídico contenido en esta última es de aplicable a aquellos asentamientos en suelo no urbanizable que se hayan incorporado al planeamiento urbanístico antes de su entrada en vigor, sin perjuicio de las debidas adaptaciones a la nueva normativa, así como aquéllos otros contenidos en instrumentos que estén tramitándose en dicho momento. Nos encontramos, pues, ante otro supuesto de amplio alcance retroactivo.

## IV. CONCLUSIONES

*Primera.* Si partimos del concepto de parcelación urbanística dinámico, amplio y finalista elaborado por la legislación y la jurisprudencia, resulta evidente que el mismo no es el previsto por la reforma legislativa. En la regulación proyectada se opta por una visión estática del fenómeno parcelatorio, separando, a efectos de la reposición de la realidad física, una de las consecuencias inherentes a las parcelaciones rurales: las edificaciones construidas dentro de los terrenos segregados. Desde este punto de vista, podemos sostener que el legislador opta por un sistema de “foto fija”, centrada en el acto de fraccionamiento territorial, en lugar de otro de “película completa” que comprenda la totalidad del proceso.

*Segunda.* De acuerdo con el análisis del Derecho autonómico comparado, la nueva legislación establece un sistema *sui generis* que se encuentra a caballo entre los de máxima protección -inexistencia de limitación de plazo para las parcelaciones en suelo rural, con carácter general, y para las edificaciones comprendidas en las mismas que incumplan los presupuestos del art. 183.3 de la LOUA- y los de grado medio de protección -plazo limitado para la reposición de la realidad en las edificaciones incluidas en parcelaciones dentro del suelo no urbanizable común que, además, observen los demás requisitos legales-. Asimismo, la distinción de plazos entre las parcelaciones en suelo no urbanizable y las edificaciones realizadas en su interior, a efectos de reposición de la realidad física, no se aprecia en ninguna normativa autonómica.

*Tercera.* La valoración global de la reforma presenta aspectos positivos y negativos:

- **Positivos:** Se adopta una postura valiente al afrontar la existencia de un amplio número de edificaciones ilegales prescritas en Andalucía. Se abandona la táctica del avestruz, afrontando la necesidad de hacer frente al reto de la “indisciplina” urbanística.
- **Negativos:** Cabe censurar algunos extremos sobre la forma concreta con la que se ha pretendido resolver el problema:

a) Abordar esta cuestión desde una reforma parcial da una sensación de parcheo legislativo. El cambio experimentado por las circunstancias socioeconómicas que afectan a España y Andalucía, desde 2002 hasta hoy, justifica la necesidad de un replanteamiento

global de los principios del urbanismo regional y un nuevo texto legal autonómico sobre la materia, más allá de abordar determinados aspectos puntuales de la normativa atendiendo a presiones de los sectores de afectados.

**b)** La inexistencia de una fecha fija para aplicar el nuevo régimen legal -por ejemplo, limitándose a las prescripciones existentes a la entrada en vigor de la LOUA o a la del DSNU- puede ocasionar un indeseado “efecto llamada”, incentivando así la realización de nuevas edificaciones ante la perspectiva de futuras regularizaciones de viviendas ilegales.

**c)** Esta reforma, o cualquier otra que se quisiera hacer, quedará en papel mojado si no se hace efectivo el cumplimiento y aplicación de la disciplina urbanística dotando los recursos materiales y personales indispensables para ello. Mención especial merece la necesidad de incrementar el número de integrantes del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, como garantía del control de la legalidad territorial en nuestra Comunidad Autónoma<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> El Anexo I del Decreto 84/2016, de 26 de abril (BOJA n.º 82, de 3 de mayo de 2016), incluye cinco plazas de inspectores para el Cuerpo A1.6000 en la Oferta de Empleo Público para el año 2016. Con ello se pone punto final a una sequía de nueve años en este tipo de convocatorias.