

## **EL RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN.**

María Teresa GARCÍA GONZÁLEZ

*T.A.E. Planificación y Gis*  
*Ayuntamiento de Roquetas de Mar*

*Trabajo de evaluación presentado al IX Curso de Especialización en Disciplina Urbanística. Granada, CEMCI, 2013*

### **SUMARIO:**

1. La situación de fuera de ordenación y la declaración de obras nuevas prescritas en el marco de la normativa estatal y autonómica.
2. Supuestos legales de fuera de ordenación.
  - 2.1. Obras y actuaciones autorizables y prohibidas.
  - 2.2. Efectos de la situación de fuera de ordenación.
3. Inscripción de los actos de naturaleza urbanística.
  - 3.1. Análisis específico de la declaración de obra nueva. Tipos.
  - 3.2. Inscripción de obras nuevas prescritas. Documentos exigibles.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

### **1. LA SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LA DECLARACIÓN DE OBRAS NUEVAS PRESCRITAS EN EL MARCO DE LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA.**

La situación legal de fuera de ordenación puede definirse como “la institución urbanística que determina la disconformidad de un edificio, construcción o instalación con respecto a normativa urbanística aplicable<sup>1</sup>” y si bien sus antecedentes históricos los sitúa Cuerno Llata dentro del concepto de policía administrativa de las Reales Órdenes de 8 de febrero de 1863 y 10 de junio de 1865, según el cual “aprobados los proyectos de una calle o plaza, todos los elementos arquitectónicos que los componían

---

1 CORTÉS MORENO, ÁLVARO: “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación”, *Práctica Urbanística* nº 109, Noviembre 2011.

quedaban obligados a entrar en línea según se fueran demoliendo o reedificando (...) un verdadero modelo de derecho transitorio en el que se hace primar el interés público del planeamiento sobrevenido, frente al derecho de conservación del propietario<sup>2</sup>”, los orígenes de la situación de fuera de ordenación se asientan en el artículo 48 de la **Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana** que al regular los efectos de la aprobación de los Planes dispone que aquellos edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial y resultasen disconformes con el mismo, serían calificados como fuera de ordenación, para aplicarle un régimen restrictivo pues en ellos no podrían realizarse obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. De manera excepcional, serían autorizables obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas.

*“Artículo cuarenta y ocho: 1. Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial, que resultaren disconformes con el mismo, serán calificados como fuera de ordenación. 2. No podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. 3. Sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas. 4. Cuando la disconformidad con el Plan no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo sometiéndose al Plan de ordenación, y se entenderá comprendido el caso dentro del número dos del artículo setenta y ocho, Sección tercera del Capítulo octavo de la Ley de Arrendamientos Urbanos, o normas que lo sustituyan, sin que sea exigible el compromiso de edificar una tercera parte más de las viviendas cuando lo prohíba el citado Plan”.*

Por su parte, el artículo 49 establecía un régimen de tolerancias, previsto para aquellas industrias situadas en zonas no adecuadas de acuerdo con la nueva ordenación planteada, y en las cuales, vía normas urbanísticas u ordenanzas de edificación, se permitía el normal desenvolvimiento de las industrias en situación de fuera de

---

2 CUERNO LLATA, J. R.: “Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria 2/2001”, *Práctica Urbanística*, nº. 54, 2006.

ordenación hasta su desaparición, admitiéndose renovaciones y ampliaciones en las mismas, y cuya finalidad no era otra que el mantenimiento del tejido industrial y productivo a pesar de las modificaciones introducidas por el planeamiento.

Este concepto de fuera de ordenación se trasladó en los mismos términos a los artículos 60 y 61 del **Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**, y el Tribunal Supremo ha declarado en reiteradas ocasiones fundamentándose en ellos que si bien el artículo 60.2 de la Ley del Suelo, mediante la calificación de «fuera de la ordenación», permite la subsistencia de los edificios e instalaciones dentro de lo que pudiera considerarse plazo normal de vida de la construcción, prohíbe, sin embargo, las obras de consolidación que alargarían «artificialmente», más allá de lo en principio previsible, la vida «natural» de la edificación<sup>3</sup>.

**El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana** en el artículo 137 reguló el concepto de fuera de ordenación en similares términos que las disposiciones anteriores, si bien, reconoció al Plan la posibilidad de disponer de un régimen distinto al general establecido en la Ley. Esto que podría ser un intento por adecuar a las necesidades de cada municipio el sistema de ordenamiento, se convirtió en el germen de la desnaturalización del régimen de fuera de ordenación, denominado por la doctrina como “*deslegalización en favor del plan*”.

*“Artículo 137 Edificios fuera de ordenación: 1. Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo serán calificados como fuera de ordenación. 2. Salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. 3. Sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere provista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar desde la fecha en que se pretendiese realizarlas. 4. Cuando la disconformidad con el planeamiento no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo y reconstruirlo con sujeción a dicho planeamiento. 5. En los supuestos del número anterior, los arrendatarios tendrán el derecho de retorno en los términos previstos en la disposición adicional cuarta de esta Ley”.*

---

<sup>3</sup> -Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1987.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo declaró la inconstitucionalidad y nulidad del número 3 de la disposición final única y, consiguientemente, de los apartados 1 a 4 del artículo 137 y sólo mantiene su vigencia el artículo 137.5, declarado expresamente vigente por la disposición derogatoria única de **Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones**, que hace referencia expresa al fuera de ordenación en dos asuntos:

1. En la transmisión de fincas y deberes urbanísticos del artículo 21.2.a), según el cual en las enajenaciones de terrenos si se tratare de terrenos con edificaciones fuera de ordenación de conformidad con el planeamiento aplicable, deberá hacerse constar en el correspondiente título su expresa situación a estos efectos.
2. En la indemnización por alteración de planeamiento en el artículo 41.2, conforme al cual las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios del planeamiento no serán indemnizables, a excepción de la reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional la regulación de la situación de fuera de ordenación ha recaído en las Comunidades Autónomas y el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y en el **Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo** (TRLS-2008), aunque obliga a hacer constar la existencia de edificaciones fuera de ordenación en el título correspondiente a la enajenación de terrenos en la transmisión de fincas y deberes urbanísticos (artículo 19), se limita a referirse a dicho régimen jurídico, aunque sea indirectamente, en tres ocasiones:

- En el artículo 22 al establecer los criterios generales para la valoración de inmuebles, *“la valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil”*.

- El artículo 35 en relación a las lesiones en los bienes y derechos que dan derecho a indemnización, *“las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil”*.
- Disposición transitoria quinta relativa a las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, y que se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.

Desde el 7 de julio de 2011, fecha en que entró en vigor el artículo 20 en su versión redactada por ya el derogado artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, en relación a la declaración de obra nueva la Ley de Suelo estableció que 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, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido, y el asiento de inscripción en el Registro de la Propiedad dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. No obstante, a partir del 28 junio 2013, el artículo 20 quedó redactado por el apartado doce de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, eliminándose de él cualquier mención expresa a la situación de fuera de ordenación.

El régimen de fuera de ordenación contenido en la legislación autonómica fundamentalmente traslada el concepto tradicional, encontrándose básicamente pequeñas diferencias al establecer el carácter potestativo u obligatorio de su declaración por el planeamiento o los usos permitidos:

<p>Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.</p>	<p>Artículo 34. Efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento.          Artículo 160. Supuestos expropiatorios.          Artículo 177. Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos administrativos.          Artículo 218. Obras en parcelas y solares edificables.          Disposición Adicional Primera. La situación legal de fuera de ordenación.          Disposición Adicional Decimotercera Edificaciones anteriores a la Ley 9/1975, de 2 de mayo<sup>4</sup>.</p>
<p>Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.</p>	<p>Artículo 75. Edificios fuera de ordenación.          Artículo 258. Supuestos, medidas, efectos y obligaciones (Declaración de ruina).          Artículo 275. Infracciones graves.</p>
<p>Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.</p>	<p>Artículo 60. Determinaciones de carácter específico en suelo urbano<sup>5</sup>.          Artículo 107. Construcciones e instalaciones fuera de ordenación<sup>6</sup>.</p>

- 
- 4 Disposición Adicional 13. ° introducida por el apartado 49 del artículo único de la Ley 2/2012, 30 enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- 5 Los Planes Generales de Ordenación tendrán que contener la relación de los usos de suelo y construcciones e instalaciones que se califiquen expresamente fuera de ordenación a la entrada en vigor del Plan General de Ordenación por resultar disconformes con el mismo, así como las previsiones oportunas para resolver todas las cuestiones que las nuevas determinaciones urbanísticas planteen en relación con las preexistentes.
- 6 No es necesaria la declaración expresa del planeamiento urbanístico para que aquellas construcciones e instalaciones erigidas con anterioridad a su aprobación definitiva que resultaren disconformes con él se consideren fuera de ordenación.

<p>Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.</p>	<p>Artículo 44 bis. Efectos de la entrada en vigor de una nueva ordenación sobrevenida<sup>7</sup>. Artículo 212. Obras en parcelas y solares edificables (Infracciones y sanciones en materia de edificación). Disposición adicional primera. Catálogo relativo a edificaciones no amparadas por el planeamiento.</p>
<p>Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.</p>	<p>Artículo 44. Determinaciones mínimas del Plan General<sup>8</sup>. Artículo 88. Edificios fuera de ordenación. Artículo 208. Obras de edificación y uso del suelo ya concluidas y llevadas a cabo sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la licencia. Artículo 217. Infracciones graves. Artículo 240. Derechos de tanteo y retracto.</p>
<p>Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León</p>	<p>Artículo 23. Derechos en suelo rústico. Artículo 42. Determinaciones de ordenación detallada<sup>9</sup>. Artículo 64. Declaración de fuera de ordenación<sup>10</sup>. Artículo 107. Declaración de ruina. Artículo 121. Prescripción. Artículo 131. Derechos de tanteo y retracto.</p>

7 Distingue entre Situación legal de consolidación y Situación legal de fuera de ordenación en función de haberse erigido o iniciado con arreglo a los títulos y autorizaciones administrativas habilitantes o no.

8 La figura del Plan General en la Comunidad de Cantabria debe contener la relación de usos, edificios e instalaciones que se consideren fuera de ordenación o criterios objetivos que permitan su identificación concreta.

9 En la Comunidad de Castilla y León entre las determinaciones de ordenación detallada para todo el suelo urbano consolidado que debe establecer el Plan General está relacionar los usos del suelo y en especial las construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación por su disconformidad con las determinaciones del mismo.

10 Se incluyen además de las construcciones e instalaciones anteriores a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico y disconformes con las determinaciones del mismo, los usos del suelo, y se distingue entre aquellos expresamente declarados fuera de ordenación y aquellos disconformes con el planeamiento. En particular, se declararán siempre fuera de ordenación aquellos usos emplazados en terrenos que en virtud del nuevo planeamiento urbanístico deban ser objeto de cesión o expropiación, o en construcciones o instalaciones para las que se haya dispuesto expresamente su demolición.

<p>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 de Castilla La Mancha.</p>	<p>Artículo 24. Los Planes de Ordenación Municipal<sup>11</sup>.  Artículo 42. Los efectos de la aprobación de los planes y otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento. Publicación y vigencia.  Artículo 182. Las operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística.  Artículo 194. Las infracciones en materia de edificación y uso del suelo.</p>
<p>Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.</p>	<p>Artículo 108. Edificios y usos fuera de ordenación o con volumen disconforme<sup>12</sup>.</p>
<p>Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.</p>	<p>Artículo 79. Efectos de la aprobación de los planes de ordenación urbanística o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento; publicación y vigencia.  Artículo 197. Operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística.  Artículo 209. Infracciones en materia de edificación.</p>
<p>Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia</p>	<p>Artículo 103. Edificios fuera de ordenación.  Artículo 201. Declaración de ruina.  Artículo 210. Obras terminadas sin licencia.  Artículo 217. Tipificación de las infracciones urbanísticas.</p>

11 Los Planes de Ordenación Municipal son los encargados de establecer el régimen de las construcciones y edificaciones preexistentes que queden en situación de fuera de ordenación a la entrada en vigor del planeamiento por total incompatibilidad con sus determinaciones, en las que sólo se podrán autorizar obras de mera conservación, así como el correspondiente a las sólo parcialmente incompatibles, en las que se podrá autorizar las obras de mejora o reforma que se determinen.

12 Se incluyen las construcciones, las instalaciones y los usos que, por razón de la aprobación del planeamiento urbanístico, queden sujetos a expropiación, cesión obligatoria y gratuita, derribo o cese.



<p>Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.</p>	<p>Artículo 101. Edificios fuera de ordenación<sup>13</sup>. Artículo 186. Objeto (Derechos de tanteo y retracto).</p>
<p>Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid.</p>	<p>Artículo 26. Actuaciones en suelo urbanizable no sectorizado que requieren calificación urbanística. Artículo 29. Régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección. Artículo 64. Efectos de la entrada en vigor de los Planes<sup>14</sup>. Artículo 221. Obras en edificios fuera de ordenación.</p>
<p>Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.</p>	<p>Artículo 94. Régimen de fuera de ordenación<sup>15</sup>. Artículo 228. Actuaciones concluidas sin licencia u orden de ejecución o incumpliendo sus determinaciones. Artículo 237. Clases de infracciones.</p>
<p>Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.</p>	<p>Artículo 49. Determinaciones que constituyen la ordenación urbanística<sup>16</sup>. Artículo 84. Edificios fuera de ordenación<sup>17</sup>. Artículo 207. Sujeción al régimen de fuera de ordenación<sup>18</sup>. Artículo 212. Infracciones graves.</p>

13 El planeamiento urbanístico deberá relacionar expresamente los edificios o instalaciones erigidos con anterioridad que quedan calificados como fuera de ordenación, por ser disconformes con el mismo, o, en su defecto, definir claramente los criterios necesarios para su determinación.

14 A los efectos de la situación de fuera de ordenación la Ley del Suelo de Madrid distingue entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen.

15 El planeamiento señalará aquellos supuestos en que será de aplicación este régimen de fuera de ordenación, y fijará los márgenes de tolerancia precisos para ajustar su alcance a las edificaciones incompatibles con la ordenación.

16 Para la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra la relación de los usos del suelo y en especial las construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación por su disconformidad con los objetivos y criterios del planeamiento forma parte de las determinaciones de ordenación urbanística pormenorizadas.

17 El planeamiento deberá relacionar expresamente los edificios o instalaciones erigidos con anterioridad que quedan clasificados como fuera de ordenación por ser disconformes con el mismo y estar prevista su demolición.

18 Relacionado con la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido.

<p>Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco.</p>	<p>Artículo 56. Ordenación urbanística pormenorizada<sup>19</sup>.  Artículo 88. Efectos de la aprobación o, en su caso, resolución sobre el planeamiento urbanístico.  Artículo 101. Régimen jurídico de las edificaciones, construcciones y usos disconformes con el planeamiento<sup>20</sup>.  Artículo 224. Operaciones de restauración de la ordenación urbanística.  Artículo 225. Infracciones urbanísticas.  Artículo 237. Infracciones en materia de edificación.</p>
<p>Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística de Comunidad Valenciana.</p>	<p>Artículo 71. Documentación del Plan de Reforma Interior.  Artículo 111. Fuera de ordenación.  Artículo 249. Infracciones en materia de edificación.</p>

Si bien la Comunidad autónoma de Les Illes Balears, no dispone de Ley propia en materia de Urbanismo, por lo que se regula por la ley estatal (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana); en cambio sí regula la situaciones de fuera de ordenación en la Ley 8/1988, de 1 de junio, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación de Illes Balears.

## 2. SUPUESTOS LEGALES DE FUERA DE ORDENACIÓN.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen de fuera de ordenación viene regulado por dos vías: la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación

<sup>19</sup> La identificación individual de las construcciones y edificaciones que con carácter sobrevenido deban quedar en situación de fuera de ordenación y, por tanto, en el régimen transitorio definido al efecto por el plan general forma parte de la ordenación urbanística pormenorizada.

<sup>20</sup> Distingue entre las instalaciones, construcciones, edificaciones y usos totalmente incompatibles con la nueva ordenación y las que sean sólo parcialmente incompatibles, además de categorizar entre fuera de ordenación, disconformes con el planeamiento urbanístico y preexistentes.

Urbanística de Andalucía (LOUA), y el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Los presupuestos de hecho de la situación de fuera de ordenación en Andalucía son los siguientes:

- la preexistencia de una obra, amparada en un planeamiento anterior.
- la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento.
- la disconformidad entre la obra o uso preexistente y el régimen del nuevo planeamiento.

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía configura este régimen a partir del artículo 34.1.b) en el que distingue entre las instalaciones, construcciones y edificaciones legalmente establecidas pero que resultan disconformes con el planeamiento sobrevenido de aquellas que han sido realizadas al margen de la legalidad urbanística.

Al mismo tiempo determina dos niveles en la condición de situación de fuera de ordenación por disconformidad con el planeamiento:

- Totalmente incompatibles, en los que no se permite obra alguna dada su absoluta incompatibilidad con el planeamiento.
- Parcialmente incompatibles, cuando se permiten obras de rehabilitación o mantenimiento.

A este respecto, es necesario incidir en que la incompatibilidad parcial no está referida a que afecte a todo o parte del inmueble, pues la situación de fuera de ordenación ha de afectar al conjunto del mismo y no a parte de él<sup>21</sup>. La incompatibilidad parcial está referida a la posible realización o no de obras en función a los suelos sobre los que se asienten y las previsiones del planeamiento al respecto.

*“A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente*

---

<sup>21</sup> Ante un edificio en situación de fuera de ordenación no puede actuarse desmembrando el mismo como si no fuera un todo (Sentencia de 15 de febrero de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria).

*incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento.*

*Para las 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, reglamentariamente podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación, estableciendo los casos en los que sea posible la concesión de autorizaciones urbanísticas necesarias para las obras de reparación y conservación que exijan el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble”.*

Otros textos normativos como los de la Comunidad Valenciana son mucho más explícitos que la normativa andaluza y entienden que en defecto de previsión expresa del Plan, quedan fuera de ordenación las edificaciones erigidas con anterioridad a este y disconformes con el mismo que presenten alguna de estas características:

- a) Ocupar el viario público previsto por el Plan.
- b) Ocupar los espacios libres previstos por el Plan, salvo que se trate de construcciones que puedan armonizar con un entorno ajardinado y sólo ocupen una porción minoritaria de su superficie.

En algunas Comunidades Autónomas como Aragón incluso se califican directamente como fuera de ordenación los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo por:

- Afectar a alineaciones.
- Afectar a viales.
- Afectar a zonas verdes o espacios libres.
- Contener usos incompatibles.
- Estar prevista su expropiación.

De acuerdo con los preceptos legislativos, los supuestos en los que se produce la situación de fuera de ordenación o de asimilado al régimen de fuera de ordenación, se pueden resumir en los siguientes:

– Los edificios, construcciones, instalaciones, usos y actividades legalmente establecidos pero disconformes con el planeamiento. Estaríamos hablando de la situación legal de fuera de ordenación “*strictu sensu*”, y como tal está reconocido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2002<sup>22</sup>. Se podrían diferenciar tres tipos:

- Aquellos para los que el planeamiento urbanístico prevea su desaparición en un plazo determinado.
- Aquellos disconformes con el planeamiento urbanístico pero para los que éste no prevea su desaparición o no fije un plazo para la misma.
- Aquellos preexistentes en áreas o sectores pendientes de ordenación pormenorizada.

– Las edificaciones y las instalaciones que fueron construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones y se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido que establece el artículo 185 de la LOUA y para los que será necesaria la declaración en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación exigida en Andalucía por el artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística, según el cual “*los actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo citado en el artículo 185.1<sup>23</sup> de la Ley 7/2002, de 17*

22 “Las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en la situación legal de fuera de ordenación”.

23 Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado sólo pueden adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación; plazo que fue ampliado de 4 a 6 por el apartado 44 del artículo único de la Ley 2/2012, 30 enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

*de diciembre, quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación”.*

– Las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones también realizadas con infracción de la normativa urbanística, pero en los que es imposible legal o materialmente ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada (artículo 53.2 del Reglamento).

– Las edificaciones implantadas ilegalmente en suelo no urbanizable. De acuerdo con la Disposición Adicional Decimotercera de la LOUA, *“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 esta clase de suelo, 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”*. Esta previsión inicial se complementa con el **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**, que ha venido a establecer el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable y según la situación jurídica en que se encuentran las edificaciones aisladas distingue:

A. Edificaciones que se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente en el municipio, diferenciando entre:

- a) Edificaciones construidas con licencia urbanística.
- b) Edificaciones construidas sin licencia urbanística, o contraviniendo sus condiciones.

B. Edificaciones que no se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente en el municipio. Diferencia entre:

a) Edificaciones en situación legal de fuera de ordenación, construidas con licencia urbanística conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la licencia.

b) Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.

c) Edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales la Administración deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.

No obstante, no todas las discordancias entre la norma previa derogada y la norma posterior vigente tienen la misma repercusión en la implantación efectiva de la nueva ordenación, por lo que es necesario una modulación del régimen de fuera de ordenación que iría desde la compatibilización entre la preexistencia y la ordenación sobrevenida en aquellos casos en los que la disconformidad con la nueva ordenación no la impide, hasta la desaparición de aquella para poder llevar a cabo la real y efectiva materialización de la nueva ordenación. Y, en todo caso, distinguiéndola de cuando el origen de la situación de fuera de ordenación esté en una infracción urbanística sobre la que no cabe el restablecimiento de la legalidad.

A este respecto el artículo 44-bis, recientemente añadido por el artículo 2 de la Ley 1/2013, de 25 de abril, en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias da un paso adelante, siendo mucho menos flexible que la normativa andaluza, para resolver esta situación al establecer que:

*“1. Las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos y actividades existentes que al tiempo de la entrada en vigor de una nueva disposición legal o reglamentaria, incluyendo un nuevo instrumento de ordenación, que resultasen disconformes con la nueva regulación sobrevenida, quedarán desde la entrada en vigor de la nueva regulación, en alguna de las siguientes situaciones legales:*

*a) Situación legal de consolidación. Se aplicará esta situación a todas las instalaciones, construcciones y edificaciones, así como a los usos y*

*actividades preexistentes que se hubieren erigido o iniciado con arreglo a los títulos y autorizaciones administrativas exigibles, en su caso, en el momento de su implantación, y que por motivos de legalidad sobrevenida, entre los que se considerarán la alteración de los parámetros urbanísticos básicos de uso edificabilidad, resultasen disconformes, aunque no necesariamente incompatibles con las nuevas determinaciones de aplicación.*

*A tales efectos, se entenderá que las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos y actividades se han consolidado cuando su establecimiento estuviera legitimado por todos los títulos y las autorizaciones administrativas exigibles para su implantación con anterioridad a la entrada en vigor de las nuevas determinaciones.*

*De la misma manera, se entenderá que la nueva regulación resulta necesariamente incompatible, de imposible coexistencia, cuando su aplicación conlleve necesariamente la obtención del suelo en que se ubica la instalación, construcción y edificación, para su destino público o requiera de una actuación pública que impida la utilización de las instalaciones, construcciones y edificaciones que queden en situación de consolidación.*

*b) Situación legal de fuera de ordenación. Se aplicará esta situación a todas las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos y actividades que se hubieran erigido sin contar con los títulos y autorizaciones administrativas exigibles, y respecto de las cuales ya no sea posible el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado en los términos del artículo 180 del presente texto refundido. En el supuesto que sean legalizables, permanecerán en esta situación hasta la obtención de los títulos y autorizaciones administrativas exigibles, de conformidad con lo dispuesto en este texto refundido.*

*Igual régimen de fuera de ordenación se aplicará a aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones, así como a los usos o actividades preexistentes, que se hubieran erigido o iniciado con arreglo a los títulos y autorizaciones administrativas que resultaren disconformes e incompatibles con las nuevas determinaciones de planeamiento por disponer estas en su lugar la implantación de viales, espacios libres u otros sistemas generales o dotaciones así como equipamientos públicos.*



2. En función de las situaciones descritas en el apartado anterior, será de aplicación uno de los siguientes regímenes:

a) *La situación legal de consolidación admitirá con carácter general cuantas obras de consolidación, rehabilitación o remodelación sean necesarias para mantener y alargar la vida útil del inmueble, sin que sea admisible el incremento de volumen o edificabilidad en contra del nuevo planeamiento. Respecto al uso, admitirá con carácter general las obras que consistan en la mejora y actualización de las instalaciones para su adaptación a nuevas normas de funcionamiento de la actividad o el logro de una mayor eficiencia y un menor impacto ambiental. No se admitirán cambios de uso que supongan una alteración sustancial del destino asignado por la nueva ordenación del inmueble.*

*No obstante, el planeamiento deberá definir, con carácter específico, qué tipo de obras y usos podrán admitirse en función de los parámetros de ordenación pormenorizada que motivan la disconformidad.*

*La demolición de la instalación, construcción o edificación o el cese definitivo del uso preexistente, conllevará la necesaria adecuación del nuevo proyecto de edificación, instalación o construcción o, en su caso, del nuevo uso, a la edificabilidad o uso del planeamiento vigente en el momento de otorgamiento de la nueva licencia o autorización administrativa habilitante de la obra o del uso.*

*En los casos en que la demolición se debiera o fuera obligada por circunstancias catastróficas o por órdenes de ejecución para evitar situaciones de riesgos o daño o por cualquier otra necesidad de interés general que no constituyan obligaciones de restablecimiento de la realidad física alterada, se permitirá la reconstrucción con la misma edificabilidad del inmueble sustituido.*

b) *La situación legal de fuera de ordenación tendrá el siguiente régimen jurídico:*

a) *Las normas, en su caso, las Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico y, en el marco de unas y otras, el planeamiento de ordenación definirán el contenido de la situación legal de fuera de ordenación y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan*

*ser susceptibles las correspondientes instalaciones, construcciones y edificaciones.*

*b) En defecto de las normas y otras determinaciones del planeamiento previstas en el párrafo anterior, se aplicarán a las instalaciones, construcciones y edificaciones en situación de fuera de ordenación las siguientes reglas:*

*1º) Con carácter general, y mientras se mantenga su disconformidad con la ordenación, sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones.*

*2º) Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de la expropiación.*

*c) Las instalaciones, construcciones y edificaciones que se encuentren en esta situación al derivar de infracciones urbanísticas contra las que, por transcurso de los plazos legalmente establecidos, no cabe reacción administrativa o judicial de ningún tipo para instar el restablecimiento de la legalidad, sólo podrán realizar las obras de reparación y conservación que sean absolutamente necesarias para mantener las condiciones de habitabilidad mínimas, sin que en ningún caso tales obras supongan un incremento del valor expropiatorio.*

*d) A los usos y actividades económicas preexistentes que, careciendo de título administrativo habilitante previo, no fuesen legalizables al amparo del nuevo plan, se les aplicará el régimen disciplinario que proceda para restaurar el orden jurídico perturbado.*

*3. Cuando la situación legal de consolidación se deba a que la disconformidad con la nueva ordenación consista en la previsión de la*

*implantación de viales, espacios libres, sistemas generales, dotaciones o, en general, uso o servicios públicos, incluidos los equipamientos públicos, que requieran para su ejecución el ejercicio de la potestad expropiatoria, será aplicable el régimen previsto en el apartado 2.a) del presente artículo con las siguientes matizaciones:*

*a) Las obras admitidas con carácter general serán las precisas para el cumplimiento del deber de conservación de los inmuebles durante el periodo que reste hasta la expropiación según la programación que contemple el propio plan.*

*b) No se admitirá ningún cambio de uso.*

*c) Las obras que sean permitidas no supondrán, en ningún caso, incremento de valor a efectos expropiatorios.*

*d) No será aplicable la reconstrucción excepcional prevista en el párrafo cuarto del apartado 2.a) del presente artículo.*

*En este caso, también el planeamiento deberá definir, con carácter específico, qué tipo de obras podrán admitirse en función de las determinaciones de ordenación aplicables.*

*4. Cuando las edificaciones, construcciones, instalaciones, usos y actividades se encuentren incluidas en zonas de dominio público, servidumbres o protección, conforme la regulación sectorial específica, será de aplicación además el régimen previsto expresamente en la legislación correspondiente”.*

### **2.1. Obras y actuaciones autorizables y prohibidas.**

Con carácter general, cuando no se dificulta la ejecución de las determinaciones previstas en el planeamiento, suelen admitirse usos, obras o instalaciones de carácter provisional, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización. En estos supuestos de autorización de obras provisionales tal y como indica el artículo 34.c) de la LOUA “*el otorgamiento de la autorización y sus condiciones deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria*”.

En Andalucía es el instrumento de planeamiento el encargado de definir, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b) de la LOUA, el contenido de la situación legal de fuera de ordenación y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones, y en su defecto, y siempre sin que puedan dar lugar al incremento del valor de las expropiaciones, éstos serán:

- Las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido.
- Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas.

A estas obras hay que añadir la que el Reglamento de Disciplina andaluz permite a la Administración actuante, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, que podrá *“ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno”*.

Cuando las obras de construcción o edificación e instalación excedan de las permitidas, se sancionará con multa del cincuenta al cien por cien del valor de la obra ejecutada.

Pero, ¿dónde están los límites entre las obras prohibidas y las obras permitidas?

En general suelen considerarse obras permitidas todas aquellas que no incidan en las perspectivas de vida del edificio, aumenten la superficie edificada, contribuyan a modernizar el edificio o aumenten el valor de expropiación; supuesto este último que se consigue fácilmente exigiendo al solicitante de la licencia el previo compromiso de renunciar, en su caso, a ese incremento de valor.

Al respecto de las obras permitidas, el Tribunal Supremo ha reiterado que la ratio legis de un edificio fuera de ordenación es que *“no prolongue su existencia más allá de lo que cabe esperar de él por el estado de sus elementos componentes antes de pensar en la posibilidad de acometer en el mismo determinadas obras, pero ello armonizado con el principio de que la desordenación de un edificio, no implica «ipso*

*facto», ni su inmediata desaparición, ni su condena, como bien económico-social, en cuanto el mismo, seguirá existiendo y prestando el servicio para el que fue erigido hasta que llegue el momento de su desaparición, bien por consunción, bien por llevarse a efecto las previsiones urbanísticas”.* De esta forma, la jurisprudencia considera obras autorizables, entre otras:

- una obra de redistribución de la tabaquería interior del bajo del edificio, con las complementarias de decoración y servicios, no consolida nada, ni incide en las perspectivas de vida del edificio; ni, por ser toda la obra interior, aumenta la superficie edificada; ni contribuye a modernizar el edificio (STS de 2 octubre 1991).
- la obra-instalación de toldo rígido desmontable (STS de 22 de mayo de 1991).
- la reforma de un local en el que se desempeña la actividad de heladería y horchatería, consistente en cambio de pavimento y de falso techo así como de revestimientos interiores, con pintado del local, obras modificativas de la distribución interior del local con construcción-variación de un tabique interior, necesarias para la instalación de nueva maquinaria de fabricación de helados (STS de 24 de marzo de 1997).
- la construcción de aseos en edificio destinado a taller artesano de fabricación y muebles con exposición y venta (STS de 13 de Febrero de 1991).
- las obras de acondicionamiento necesarias para transformar el cinematógrafo existente en discoteca. El cambio de la actividad de cinematógrafo a discoteca no supone en términos urbanísticos cambio de uso del local, dado que ambas actividades están incluidas en el uso de espectáculos públicos (STS de 3 de mayo de 1990).
- la reposición de ventanas, puertas y tejado y blanqueo de fachada (STS de 17 de octubre de 1991).
- la reparación de la cubierta, de la red de pluviales y revoco de fachada (STS de 10 de mayo de 1989).

En cambio, son obras no autorizables todas aquellas que signifiquen un aumento de volumen asociado al incremento de edificabilidad, creen nuevos espacios habitables, añadan nuevos elementos constructivos, etc.:

- la construcción de una segunda planta en forma de anfiteatro (STS de 21 de mayo de 1987).

- la modificación de la cubierta para ampliación de vivienda (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 enero de 2009).
- el derribo de los elementos que forman parte de un bar-restaurante para su adecuación como vestíbulo de acceso de una edificación de viviendas en régimen de propiedad horizontal (STS de 25 mayo de 2011).
- la transformación de un local destinado a cine convirtiéndolo en un supermercado (STS de 21 de mayo de 1999).
- el cierre de un patio que implica su transformación en una nave industrial que por sus dimensiones -800 m<sup>2</sup>- supone un notable incremento de volumen (STS de 16 de diciembre de 1986).

## 2.2. Efectos de la situación de fuera de ordenación.

La primera consecuencia jurídica de las situaciones de fuera de ordenación es el establecimiento de un régimen limitativo de obras, si bien con dos niveles de permisividad, en función de que exista o no una incompatibilidad absoluta con el nuevo instrumento de planeamiento, pero podemos citar otras:

- Con carácter general, constituyen infracciones urbanísticas la ejecución, sin licencia u orden de ejecución o contraviniendo sus condiciones, de obras de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento de su valor de expropiación en edificaciones calificadas como fuera de ordenación.
- En cuanto al uso de los inmuebles fuera de ordenación, el que un inmueble esté en esta situación, no debe impedir un aprovechamiento óptimo del mismo. Así, la doctrina jurisprudencial proclama que no es obstáculo para desarrollar una actividad el hecho de que el edificio o el local en el que la actividad haya de establecerse esté fuera de ordenación; pues una cosa es que el edificio esté fuera de ordenación y sujeto como tal a las limitaciones de dicho régimen y otra muy diferente que el inmueble no pueda utilizarse; siendo por consiguiente permisible autorizar usos en un edificio fuera de ordenación, si esos usos son admisibles.

- Los terrenos con edificaciones declaradas fuera de ordenación están sujetos al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Ayuntamiento.

- La concesión de las licencias para los edificios fuera de ordenación se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente. La nota se tomará a solicitud del titular registral, o con su audiencia a requerimiento de la Administración actuante, a la que se acompañe certificación literal del acuerdo de concesión de la licencia y en ella se expresará, a la vista de la certificación administrativa, el deber de demolición de las edificaciones cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización en su caso, y con las demás consecuencias previstas en la legislación urbanística, tal y como se establece en el artículo 76 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

- Los edificios e instalaciones situadas fuera de ordenación urbana y los terrenos sobre los que se hubieren autorizado obras de carácter provisional, en los términos fijados para uno u otro supuesto en la legislación sobre el suelo o urbanística aplicable, cuando tal circunstancia conste registralmente, no pueden ser admitidos en garantía para préstamos o créditos hipotecarios que se consideren elegibles de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero (artículo 11).

La cláusula de cierre del fuera de ordenación no puede ser otro que la eliminación de la preexistencia contraria al planeamiento para lo cual se produce la demolición del inmueble al concurrir la ruina urbanística. Así, en comunidades como Galicia, Asturias, Aragón, La Rioja, Navarra, Murcia, Cantabria o País Vasco, el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará en situación de ruina la edificación cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación. De igual modo, en Castilla y León, el ayuntamiento declarará la ruina total o parcial de un inmueble cuando las obras necesarias para la seguridad de las personas y la estabilidad de la edificación no puedan autorizarse por estar declarado el mismo fuera de ordenación.

### 3. INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA.

El Capítulo IV del Título VI del TRLS-2008 recopila los preceptos relativos al Registro de la Propiedad del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

Tal y como señala el artículo 51 del TRLS-2008 serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

- a) Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las edificaciones.
- b) Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las Leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico.
- c) La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido.
- d) Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las Leyes.
- e) Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.



f) La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención.

g) Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere la letra anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.

h) Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas.

### **3.1. Análisis específico de la declaración de obra nueva. Tipos.**

La legislación que especialmente regula la declaración de obra nueva se halla en el artículo 208 del Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, y en el artículo 308 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario. Con arreglo a lo dispuesto en ellos las declaraciones de obra nueva podrán efectuarse:

*1. ° Mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales, o se haga constar solamente la plantación, edificación o mejora.*

*2. ° Mediante escritura pública descriptiva de la obra nueva, en la que el contratista manifieste que ha sido reintegrado del importe de la misma o a la que se acompañe certificado de Arquitecto director de la obra o del Arquitecto municipal, acreditativo de que la construcción está comenzada o concluida.*

De esta forma, y de acuerdo con el Capítulo VI del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, *los edificios o mejoras de los mismos que por accesión se incorporan a la finca, cuando se ejecuten conforme a la ordenación urbanística aplicable, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en virtud de los títulos previstos por la legislación hipotecaria. A tal efecto, deberá constar en los mismos, al*

*menos, el número de plantas, la superficie de parcela ocupada, el total de los metros cuadrados edificados, y, si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente.*

En la declaración de obra nueva se puede diferenciar entre:

- Declaraciones de obras en construcción.
- Declaración de terminación de la obra nueva en construcción.
- Declaración de obras nuevas terminadas sin declaración en construcción.
- Declaración de obras nuevas terminadas antiguas o prescritas.
- Constitución y modificación de las divisiones horizontales.

Para inscribir los títulos de obra nueva es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos urbanísticos:

1. Que se acredite la obtención de la licencia que corresponda, salvo que legalmente no fuere exigible.

2. Si el edificio estuviere en construcción, que se acredite por el técnico competente que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que, en su caso, se obtuvo la licencia.

3. Si el edificio se declarara concluido, el certificado deberá acreditar además que la obra ha finalizado y que se ajusta, en cuanto a dichos extremos, al proyecto correspondiente.

Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Para la autorización de las escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la

finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

*a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y*

*b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.*

A este respecto, no se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificaciones sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción a las que se refiere el artículo 19 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

### **3.2. Inscripción de obras nuevas prescritas. Documentos exigibles.**

Si bien las modificaciones introducidas en el art. 20.4.b del TRLS-2008 por el art. 24 del Real Decreto-ley 8/2011<sup>24</sup>, en el acto de inscripción en el registro de la propiedad de edificaciones, construcciones e instalaciones antiguas o prescritas hacían necesario determinar la situación de éstas en relación con la legalidad y la ordenación urbanística y si estas edificaciones se encontraban en situación de fuera de ordenación, la reciente nueva modificación de dicho artículo 20.4.b) por la Disposición final 12.12 de la Ley 8/2013 de 26 de junio ha ocasionado un giro radical al respecto.

---

<sup>24</sup> Al amparo de esta modificación, han sido numerosas las solicitudes que se han presentado en los Ayuntamientos para obtener el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, ante las cuales los Ayuntamientos han reaccionado publicando ordenanzas e instrucciones para su regulación, como por ejemplo la Instrucción relativa a requisitos administrativos para el acceso al registro de la propiedad de las edificaciones antiguas que carecen de licencia de ocupación del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería núm. 10 de 16 de enero de 2013 y que ahora pierden el soporte del precepto normativo.

En este sentido, con la nueva y a nuestro juicio desafortunada redacción, se permite las inscripciones registrales sin aportar previamente el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación de una edificación.

Así, con la actual redacción del artículo 20.4 del TRLS-2008, 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 regirá 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.*

Al permitir inscripciones registrales sin aportar previamente el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación de una edificación se abre de nuevo una puerta falsa para que las edificaciones que no cumplen con la legalidad urbanística puedan acabar inscribiéndose en el registro de la propiedad, con las consecuencias que ello conlleva para la protección de sus propietarios, pues dicha inscripción, de producirse la inactividad de la autoridad urbanística competente, pueden regularizarse sin que ello signifique conocer su carácter de fuera ordenación y las limitaciones que ello implica.

#### **4. CONCLUSIONES.**

La experiencia acumulada en la aplicación de la norma pone de manifiesto la conveniencia de ajustar algunos aspectos concretos que en la práctica no resultan suficientemente adecuados para ordenar determinadas realidades, que no son suficientemente eficientes para el cumplimiento de las finalidades pretendidas o que generan dudas que conviene aclarar.

La práctica demuestra la falta de eficacia del régimen jurídico del fuera de ordenación, no sólo por el alto nivel de inseguridad jurídica que genera respecto a las consecuencias del mismo en el derecho de propiedad, sino además porque la finalidad perseguida que es la de adecuar los edificios a las normas de nueva implantación en muy raras ocasiones se ha conseguido. A esto se añade, el malestar que provoca que se iguale el régimen entre aquellas instalaciones, construcciones, edificaciones y usos preexistentes y que fueron erigidos en su momento cumpliendo plenamente con la legalidad urbanística pero que de manera sobrevenida resultan disconforme con el planeamiento urbanístico, de aquellos otros que desde un inicio se erigieron al margen de la ordenación e incumpliendo la legalidad.

La mayoría de los conflictos entre lo existente y el planeamiento urbanístico posterior y que originan las situaciones de fuera de ordenación por disconformidad con el planeamiento no se darían si los equipos de redacción no solo fueran más estrictos con el cumplimiento de la normativa, sino y, sobre todo, si en la elaboración del Plan General consideraran la situación urbanística anteriormente existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de las propias determinaciones del Plan General o habilitando la formulación del oportuno Plan Especial de reforma interior que desarrolle las previsiones básicas que a tal objeto establezca el propio Plan General, tal y como se establece desde la entrada en vigor del Reglamento del Planeamiento Urbanístico en 1978. Es más, el artículo 19 de este Reglamento obliga al

Plan General a incorporar con el grado de precisión que corresponda según la clase o categoría de suelo a que se refieran, las determinaciones del planeamiento anterior que el propio Plan General declare subsistentes.

Sin embargo, todos estos aspectos que nacen de una información urbanística correcta y precisa en la que se recojan los usos a que el terreno esté destinado, así como las instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo, se obvian en la vorágine urbanística en la que estamos envueltos. Se transforman así las memorias informativas en un compendio, muchas veces inconexas, de información que poca o ninguna relación guardan con las situaciones urbanísticas existentes en nuestros municipios, convirtiéndose en la semilla de las situaciones de fuera de ordenación por disconformidad con el planeamiento.

Si a esto se une la permisividad de los ayuntamientos y las reformas legislativas en la regulación de las situaciones de fuera de ordenación por incumplimiento de la normativa urbanística y la inscripción de obra nueva prescrita, no sería ningún despropósito afirmar que podríamos estar asistiendo a la claudicación de las exigencias del interés público a las demandas del interés privado.

## 5. BIBLIOGRAFÍA.

ARRANZ MARINA, TEÓFILO. “Declaración de obra nueva de edificaciones, construcciones e instalaciones. La declaración de obra nueva prescrita”. *Práctica Urbanística*, N° 115, Sección Instituciones comparadas, Mayo 2012, Editorial La Ley.

ARRANZ MARINA, TEÓFILO. “Régimen jurídico del acto declarativo en obras nuevas prescritas y de la situación de fuera de ordenación”. *Práctica Urbanística*, N° 116, Sección Instituciones comparadas, Junio 2012, pág. 42, Editorial La Ley.

CASTILLO MARTÍNEZ, CAROLINA DEL CARMEN. "Derecho privado y gestión urbanística. Aspectos sustantivos y registrales", edición n° 1, Editorial La Ley, 456 pág. Madrid, Febrero 2010.

CORTÉS MORENO, ÁLVARO. “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación”, *Práctica Urbanística n° 109*, Noviembre 2011.

CUERNO LLATA, J. R. “Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria 2/2001”, *Práctica Urbanística*, nº. 54, 2006.

DELGADO RAMOS, Joaquín: “La inscripción registral de las obras antiguas prescritas tras el RD Ley 8/2011”. *El Consultor Inmobiliario*, Nº 130, Sección Doctrina, Enero 2012.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.): "Derecho Urbanístico de Andalucía", edición nº 2, Editorial *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 2006.