

*MÁSTER OFICIAL EN DERECHO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL*

**EL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS EDIFICACIONES  
IRREGULARES EN SUELO NO URBANIZABLE.  
ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD.**

Autor del TFM:

**D. José M<sup>a</sup> Carmona Sánchez / DNI 34.017.201-V**

Tutor del Trabajo:

**Prof. Dr. D<sup>a</sup>. María Luisa Gómez Jiménez**

Curso académico 2017 / 2018

Convocatoria de Septiembre

**El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en Suelo No  
Urbanizable. Entre la norma y la realidad.**

**ÍNDICE:**

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. REALIDAD Y SU PROBLEMÁTICA .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. EFECTOS AMBIENTALES .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. EFECTOS SOCIALES .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3. EFECTOS ECONÓMICOS .....</b>	<b>17</b>
<b>3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL USO DEL SUELO NO URBANIZABLE Y DE SU REGULACIÓN .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. EL SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN     URBANÍSTICA DE 1956.....</b>	<b>21</b>
<b>3.2. EL SUELO NO URBANIZABLE EN EL TEXTO     REFUNDIDO DEL 1976.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3. REFORMA DE 1998 O LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO .....</b>	<b>31</b>
<b>3.4. NACIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA     ANDALUZA .....</b>	<b>35</b>
<b>3.5. LA LEY 8/2007 Y SUS TEXTOS REFUNDIDOS (EL     TRLS08 Y TRLSRU15) .....</b>	<b>37</b>
<b>4. MARCO NORMATIVO Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO .....</b>	<b>42</b>
<b>4.1. EL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....</b>	<b>42</b>
4.1.1. EL URBANISMO	
4.1.2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	
<b>4.2. REPARTO COMPETENCIAL .....</b>	<b>45</b>
<b>4.3. NORMATIVA CON AFECCIÓN AL SUELO NO     URBANIZABLE .....</b>	<b>50</b>
4.3.1. NORMATIVA ESTATAL.....	53
4.3.1.1. 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	

- 4.3.1.1.1. Figuras y contenido del planeamiento relativo al suelo no urbanizable
- 4.3.1.1.2. Determinaciones del régimen aplicable al Suelo No Urbanizable
- 4.3.1.1.3. Tratamiento del Suelo No Urbanizable en materia de valoraciones
- 4.3.1.2. 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
  - 4.3.1.2.1. Bases del régimen del suelo
  - 4.3.1.2.2. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo en situación rural
  - 4.3.1.2.3. Las Valoraciones del suelo
- 4.3.1.3. Los Reglamentos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
  - 4.3.1.3.1. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
  - 4.3.1.3.2. Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
  - 4.3.1.3.3. Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
- 4.3.1.4. 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
- 4.3.1.5. Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo
- 4.3.2. **NORMATIVA ANDALUZA** ..... 68
  - 4.3.2.1. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

- 4.3.2.2. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
  - 4.3.2.2.1. La clasificación del Suelo No Urbanizable
  - 4.3.2.2.2. Contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo: derechos y deberes del Suelo No Urbanizable
  - 4.3.2.2.3. El régimen del suelo no urbanizable
  - 4.3.2.2.4. Las parcelaciones
  - 4.3.2.2.5. La disciplina urbanística, las licencias y los servicios
  - 4.3.2.2.6. La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado
  - 4.3.2.2.7. Infracciones urbanísticas y sus sanciones.
- 4.3.2.3. Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- 4.3.2.4. Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía

**5. HERRAMIENTAS CON LAS QUE CUENTA LA ADMINISTRACIÓN**

<b>LOCAL.....</b>	<b>87</b>
<b>5.1. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO ANDALUZ .....</b>	<b>87</b>
<b>5.2. PREVENTIVAS (DISCIPLINA) .....</b>	<b>91</b>
<b>5.3. PALIATIVAS (GESTIÓN) .....</b>	<b>98</b>

**6. CONCLUSIONES ..... 110**

**7. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA ..... 113**

<b>7.1. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>113</b>
<b>7.2. APÉNDICE MORMATIVA Y JURISPRUDENCIA (abrev.)....</b>	<b>117</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

En la formación universitaria de un arquitecto, se muestra el urbanismo como un instrumento al servicio del interés general. Una herramienta prevista para planificar la ciudad sobre el papel y poder plasmarla en el territorio. Una visión idealista, simplista e impersonal de lo que debería ser.

Pero mi práctica profesional como arquitecto al servicio de la administración local me ha dado la oportunidad de conocer otro urbanismo: el urbanismo de gestión. Ese es el que la administración ha de gestionar incluso lo que ya ha ejecutado el ciudadano, y en el que existe una tensión continua entre la ciudad planificada con la ejecutada al margen de ésta. Y el mayor ejemplo de ello lo encontramos en la multitud de parcelaciones y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable que se extienden a lo largo de Andalucía.

Son muchas las investigaciones que han estudiado esta temática, tratándola desde diferentes enfoques, y este hecho nos hace suponer, como estado de la cuestión, que estamos ante un problema en el suelo no urbanizable diagnosticado desde diferentes ópticas. Contiene interés desde un punto de vista geográfico y medioambiental, también como fenómeno social y evidentemente no es ajeno al estudio de juristas que lo han tratado desde perspectivas tan diversas como el régimen jurídico del suelo, el derecho de propiedad o la disciplina urbanística. Posiblemente por este contenido multidisciplinar, y ante la necesaria intervención de diferentes profesionales, se ha convertido en un proceso urbanístico de gran complejidad.

Quizás por desconocimiento, por incompreensión o simplemente por desidia de los ciudadanos, la norma y la realidad están muy distanciadas, y señal de ello es que en los últimos años el legislador andaluz, con motivo de este fenómeno, se ha visto obligado a aprobar un Decreto específico, dos leyes de modificación de la LOUA<sup>1</sup>, y se encuentra en proceso de elaboración de una nueva ley urbanística, y sin embargo el fenómeno de las parcelaciones en suelo no urbanizable sigue avanzando y consolidándose.

---

<sup>1</sup> LOUA. CA Andalucía. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. «BOJA» núm. 154, de 31/12/2002, «BOE» núm. 12, de 14/01/2003.

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Siendo competencias locales: la potestad de planeamiento, la disciplina urbanística y la potestad sancionadora; afectando directamente a los servicios públicos locales y al medio ambiente urbano; así como al paisaje y al territorio de su término... este fenómeno tiene un indudable interés para la administración local, más que para cualquier otra administración.

Al descubrir y tener que afrontar en mi trabajo la prolífera existencia de estas edificaciones y parcelaciones irregulares en suelo no urbanizable, y los problemas que generan de tipo medio ambiental, social, cultural e incluso patrimonial, he descubierto el vacío de formación que existe en la materia, recurriendo a la aplicación de la norma de una forma sesgada y a veces insuficiente. Pero por otro lado, al ser un problema con el que trabajo a diario, y conociendo de primera mano el enfoque de administración y de administrado, he visto en este TFM una oportunidad de crear una herramienta personal de trabajo, que profundice en la regulación, despliegue las distintas situaciones y casuísticas, y sirva de base para un manual o protocolo de actuación.

Así con este TFM intentaré buscar respuesta a la siguiente cuestión:

***¿Cuál es el estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en Suelo  
No Urbanizable?***

Para dar respuesta a un campo tan genérico que, como ya he indicado antes, puede abordarse desde distintas perspectivas, lo haremos a través de un recorrido deductivo de la cuestión, descendiendo desde la normativa estatal hasta las competencias o intereses locales, y así alcanzar los siguientes objetivos:

- Comprender el origen social e histórico de este fenómeno.*
- Analizar los problemas que origina.*
- Extraer su régimen jurídico.*
- Encontrar de que herramientas dispone la administración para afrontarlas.*

De esta forma para el desarrollo del trabajo, dada la temática planteada, se ha partido de una metodología basada en la revisión documental, normativa y bibliográfica. No se trata estrictamente de una revisión o recopilación de

fuentes documentales y su consecuente descripción, si no que se ha sometido al contraste y a la reflexión. En definitiva, partiendo de la detección personal de una problemática en el campo del urbanismo durante mi experiencia profesional, se ha realizado una búsqueda de textos científicos e investigaciones que transversalmente hayan abordado las parcelaciones en suelo no urbanizable, para contrastarlo con la normativa vigente, ordenar los conceptos y situaciones, y así poder elaborar una crítica personal de este fenómeno.

## **2. REALIDAD Y SU PROBLEMÁTICA**

A lo largo de la historia, el territorio ha sido la base física de la actividad humana, tanto biológica, como política, económica, social, etc.... Tal y como reconoce el "Convenio Europeo del Paisaje"<sup>2</sup>, por éste "se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos" (Consejo de Europa 2000).

Cada paisaje o "hábitat" del hombre demuestra la íntima relación que existe entre una población y su entorno más inmediato. De ésta forma las ciudades son simplemente nodos de concentración de la población en el territorio, que por motivos de seguridad, economía y afectividad, a lo largo de la historia, han ido surgiendo en nuestros paisajes.

Y entorno a estos nodos, con mucha más intensidad que en el resto del territorio, se produce la explotación del suelo, la división parcelaria, la modificación orográfica, la construcción de infraestructuras o la implantación de edificaciones, no como acciones aisladas y recientes, sino que son muestras de la explotación continuada que el hombre ha ido haciendo de su entorno, construyendo la multitud de paisajes que hoy nos rodean. (Arias Sierra 2001)

Esta acción del hombre es muy anterior a la forma moderna de concebir el urbanismo, pero evidentemente las exigencias y regulaciones actuales responden a nuevas necesidades que confrontan con estas actuaciones. Por tanto parece claro que más allá de los procesos históricos, para su mejor comprensión, el fenómeno debemos contextualizarlo en las últimas décadas.

Este modelo de crecimiento difuso de la ciudad, los asentamientos irregulares y el uso anómalo del suelo no urbanizable, no son exclusivos de nuestro país. Es

---

<sup>2</sup> El Convenio Europeo del Paisaje (CEP). Aprobado en Florencia en octubre del año 2000 y entró en vigor en España el 1 de Marzo de 2008.

Comité de Patrimonio Cultural y Paisaje (CDPATEP), que opera a través de varios mecanismos: las Conferencias de las Partes; los Talleres; el Premio Europeo del Paisaje; y el portal web con información sobre diferentes aspectos relacionados con el CEP (<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Conventions/Landscape/>)

en los Estados Unidos, en la segunda mitad del siglo XX, gracias a una economía próspera, una mejora considerable de las infraestructuras y vehículos cada vez más accesibles, donde se produjo un cambio de paradigma en sus ciudades, y la tendencia centrípeta de la población que buscaba la cercanía a la industria y formas más económicas y sostenibles de vivienda, gira para buscar la descentralización residencial hacia la "corona suburbana" (Bauer y Roux 1976). En definitiva se trata de un nuevo modelo de crecimiento basado en una población joven y activa que busca una vivienda de baja densidad que, aún tenido un alto coste en recursos, pueda adquirirse a un precio moderado. (Montosa Muñoz 2012)

En Europa se retrasa este cambio de paradigma, ya que la mayoría de sus ciudades se han visto obligadas a restaurar los efectos de la guerra. Pero desde finales de los 60, podemos encontrar procesos de dispersión urbana entorno a las grandes ciudades, e incluso algunos modelos de crecimientos planificados de muy baja densidad. Según Sainz Gutiérrez es un fenómeno complejo, impreciso y difícil de acotar, ya que la gran cantidad de ejemplos que podemos encontrar presenta una gran casuística en manifestaciones, causas y patrones que diversifican los efectos en el territorio. De ahí que encontremos una diversa terminología en la bibliografía existente para intentar conceptualizar este fenómeno. No obstante de esa complejidad Sainz Gutiérrez extrae las siguientes características comunes:

- "- Baja densidad e importante peso de la vivienda unifamiliar.*
- Baja centralidad, es decir, desplazamiento de la población y de las actividades al exterior de la ciudad, de modo que las zonas periféricas adquieren un peso creciente frente a las centrales.*
- Pérdida de proximidad, por cuanto se identifica un progresivo aislamiento entre las distintas piezas que conforman la ciudad.*
- Baja concentración, con un progresivo menor peso de las zonas densas y compactas.*
- Discontinuidad, esto es, una creciente fragmentación del territorio y pérdida de continuidad entre viejos y nuevos desarrollos."*

(Sainz Gutiérrez et al. 2015)

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

Como indica Sainz Gutiérrez la complejidad de este fenómeno conlleva su imposible conceptualización, y uno de los motivos es su territorialidad. Allá dónde encontremos este fenómeno tendrá sus cualidades especiales derivadas del territorio y de la cultura del lugar. Es el caso de la aparición de este nuevo paradigma en España, dónde la más que extendida "casa en el campo", ha pasado de una elitista o exclusiva existencia de masías, cortijos, pazos, etc... vinculadas a la vida agrícola, a una proliferación de viviendas en suelo rústico al alcance de muchos, y cuyo uso es estrictamente residencial (De La Cruz Mera 2011).

Pero en definitiva se trata de un nuevo fenómeno que transforma la realidad urbana, como indica Azcárate Luxán (2010) citando a Nel.lo (1998): «*A escala municipal, metropolitana o regional es evidente que existe una dispersión de la urbanización sin precedentes, y que las dinámicas urbanas integran, funcionalmente, espacios construidos que no tienen continuidad física entre ellos y, a menudo, se encuentran, incluso, a muchos kilómetros de distancia*» (Nel.lo, 1998), se atreve a referirse al mismo con los términos de «ciudad difusa» y «ciudad dispersa». (Azcárate Luxán et al. 2010).

Como vemos son muchos los autores que han definido y analizado el fenómeno de las edificaciones en suelo no urbanizable. Desde los que se refieren a él como un fenómeno de dispersión o "urban sprawl", sin duda con connotaciones positivas, a los que se refieren a él como proceso de ocupación irregular o "la no ciudad", con connotaciones negativas, pero sin duda es un fenómeno, que en todas sus variedades, atrae a autores de multitud de disciplinas.(Gielen 2016)

El proyecto PLUREL<sup>3</sup>, entre sus resultados señala algunas consecuencias negativas de la dispersión del suelo urbano (Nilsson 2011) y conforme nos cita Gielen:

---

<sup>3</sup> PLUREL es un gran proyecto de investigación financiado dentro del Sexto Programa Marco de Investigación de la Unión Europea. 31 organizaciones asociadas de 14 países europeos y China participan en el proyecto. Está dirigido por la Universidad de Copenhague. El proyecto comenzó en 2007 y terminó en 2010.

El objetivo principal de PLUREL es desarrollar las nuevas estrategias y herramientas de planificación y pronóstico que son esenciales para desarrollar relaciones sostenibles entre el

- "- El consumo de suelo y la pérdida de tierras agrícolas de alta productividad,*
- La destrucción de los biotopos y la fragmentación del paisaje y los ecosistemas,*
  - Menos espacio libre y mayor distancia a las zonas recreativas,*
  - El aumento de la dependencia del vehículo privado, la congestión del tráfico, los mayores tiempos de desplazamiento y distancias, las emisiones de cambio climático y la contaminación atmosférica,*
  - La decadencia de los centros urbanos, la segregación social y las brechas más grandes entre las zonas ricas y pobres."*

La exposición de motivos de la LS07<sup>4</sup>, extrae de la Estrategia Territorial Europea<sup>5</sup> para hacerlos propios los *"graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada"*<sup>6</sup>. Coincide por tanto con la Agencia Europea de Medio

---

uso urbano y rural de la tierra. Producirá un conjunto de herramientas de tres componentes interrelacionados: 1. Herramienta de evaluación del impacto de la sostenibilidad para las regiones urbanas rurales (SIAT-RUR). 2. Mejores prácticas y orientación de planificación. 3. Portal de información de datos y mapas.

NILSSON, K., 2011. *PLUREL project. Peri-urban Land Use Relationships strategies and sustainability assessment tools for urban-rural linkages*. Publishable final report. S.I.: Disponible en: [http://plurel.org/images/PLUREL\\_final\\_publishable\\_activity\\_reporty.pdf](http://plurel.org/images/PLUREL_final_publishable_activity_reporty.pdf).

<sup>4</sup> LS07. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. «BOE» núm. 128, de 29 de mayo de 2007

<sup>5</sup> ESDP (European Spatial Development Perspective), cuya traducción en castellano es Estrategia Territorial Europea (ETE), fue aprobada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam. A partir de 2000, la ETE fue objeto de revisiones y adaptaciones que dieron lugar a la Agenda Territorial Europea, aprobada en Leipzig en 2007. Según Mora Aliseda y Pimienta Muñiz, coordinadores científicos de la ETE: *"Pretende ser un marco de referencia común para un territorio europeo sin fronteras interiores, pero reconociendo su diversidad regional, cultural y geográfica. Podrá constituirse en la herramienta que dote de coherencia territorial a las políticas sectoriales y maximice su eficacia"*. (Mora Aliseda y Pimienta Muñiz 1996, p. 702)

<sup>6</sup> La Exposición de Motivos I de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, cuyo texto sirve de base al actual TRLSRU15, en relación a la E.T.E. *"advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable"*.

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Ambiente (2007) y otros autores que señalan tres tipos de impactos: *ambientales, sociales y económicos*.

Son impactos íntimamente relacionados entre sí, y juntos configuran el concepto de sostenibilidad, tal y como lo relaciona la Carta de Aalborg: "*La justicia social requiere necesariamente la sostenibilidad económica y la equidad, las cuales necesitan a la vez de la sostenibilidad ambiental*". (Consejo Ministros UE 1994).

Por tanto, sus impactos en el entorno y en la sociedad son variados, y multitud de autores se han manifestado al respecto, siendo la clasificación más aceptada la antes citada de efectos: *ambientales, sociales y económicos*. A continuación intentaremos desarrollar los más destacados.

## 2.1. EFECTOS AMBIENTALES

---

Los efectos ambientales son los más caracterizados, gracias a la gran cantidad de estudios que existen en la actualidad acerca del desarrollo sostenible. La mayoría de los autores coinciden en la relación existente entre la ciudad dispersa y sus efectos ambientales, de hecho algunos lo tratan de forma indisoluble: *"la insostenibilidad ambiental es una consecuencia inseparable del modelo de sprawl"* (Arellano Ramos y Roca Cladera 2010).

Así aunque de forma genérica podemos hablar de efectos sobre el medio ambiente, la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA)<sup>7</sup> los distingue por:

- "- Efectos sobre los recursos naturales y energía: sellado de suelo, mayor consumo de recursos, mayor consumo energético y mayores emisiones contaminantes*
- Efectos sobre los espacios naturales: pérdida y fragmentación de los espacios*
- Efectos sobre el espacio rural: lo urbano compite muy a menudo por los mejores suelos agrícolas, desplazando la agricultura a peores suelos*
- Efectos sobre la calidad de vida urbana y salud: la mayoría de los impactos acaba teniendo consecuencia sobre la salud y la calidad de vida de las personas"*

Estos efectos son consecuencia de las características propias de este fenómeno, que entre otras y por su coincidencia generalizada, podemos destacar las siguientes.

Una de las características inherentes es el mayor consumo de suelo para fin residencial. En contra de la idea de que se trata de "vivir en el campo", la aparición de estas urbanizaciones de uso residencial, cuyas densidades, aunque

---

<sup>7</sup> European Environment Agency (EEA) *"La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) es una agencia de la Unión Europea cuya labor consiste en proporcionar información sólida e independiente sobre el medio ambiente. La Agencia tiene como objetivo apoyar el desarrollo sostenible y contribuir a conseguir una mejora significativa y cuantificable del medio ambiente europeo facilitando información actualizada, específica, pertinente y fidedigna a los responsables de la política medioambiental y al público en general"*.

Puede encontrarse: <https://www.eea.europa.eu/es>

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

bajas, son propias del suelo urbano tienen como consecuencia un rápido y extenso crecimiento de la ciudad, que en muchas ocasiones está incluso desconectado de su trama generando suelos vacantes. Se produce por tanto la impermeabilización del suelo, la fragmentación del territorio, deterioro de la biodiversidad, reducción del suelo fértil y la degradación paisajística. (Gielen 2016)

Esta dispersión tiene como consecuencia el aumento de necesidad de transporte en automóvil privado, que según aumenta la distancia a los centros de las ciudades, ya sea por ocio o por trabajo, conlleva un mayor tiempo de desplazamiento y de aglomeraciones, con su consecuente aumento de la contaminación acústica, atmosférica y un mayor consumo de combustibles fósiles<sup>8</sup> (Consejo Ministros UE 1994).

Estas extensiones generan una alta demanda de recursos que generalmente resuelven por medios autónomos o en pequeñas agrupaciones, pero que en cualquier caso carecen de planificación y/o gestión conjunta. Es el caso de los recursos hídricos, en el que una mayor demanda, unida a la masiva existencia de pozos individuales y a una mayor impermeabilidad del suelo, provocan en muchos casos el agotamiento de los acuíferos, o su contaminación por la falta de tratamiento de sus propias aguas residuales. (Allén, Dávila y Hofmann 2005)

---

<sup>8</sup> CONSEJO MINISTROS UE, 1994. Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (La Carta de Aalborg). . Aalborg, Dinamarca: Consejo informal.

---

## **2.2. EFECTOS SOCIALES**

---

De entre todos los efectos, los de carácter social, son los más difíciles de tasar por la multitud de casuísticas existentes y porque en la mayoría de los casos depende más de la situación personal que de la general. No obstante sus efectos son multifacéticos y fundamentales a la hora de comprender la problemática de las parcelaciones urbanísticas.

El primero y más inmediato es la falta de sociabilización del individuo. Cuando se trata de la residencia principal, y a consecuencia de su aislamiento, de la falta de conexión entre la residencia y el trabajo y el aumento de los tiempos de desplazamiento, se dificulta la interacción social y se reduce el sentido de pertenencia a una comunidad (Sorribes 2012). Pero Gielen va más allá en su análisis de este efecto y añade, que aunque en principio se reside más cerca de la naturaleza, el tiempo empleado en transporte, el paisaje agrícola transformado en urbano, el aumento de actividad humana en estas zonas y su contraste de valores (Gielen 2016) puede llegar a suponer un conflicto social al individuo, y en los casos de personas con problemas de movilidad puede ser un agravante por depender exclusivamente del transporte privado (European Environment Agency 2007).

Pero más allá de los efectos sobre el individuo, a nivel de colectivo, la dispersión favorece la segregación social. En este sentido encontramos multitud de situaciones, pero que pueden ser reflejo del nivel de renta de sus propietarios. Viviendas de primera o segunda residencia, con o sin servicios, zonas cercanas a espacios naturales de cierto valor paisajístico o por el contrario en zonas degradadas, son índices de la capacidad económica o estatus social de sus propietarios. Por tanto, este efecto social se encuentra íntimamente ligado a los efectos económicos enumerados más adelante, ya que el hecho de estar al alcance de algunos un estilo de vida elitista basado en una irregularidad, contrasta con los que acuden a este medio por falta de recursos, y más aún con aquellos que estando a su alcance, o no, eligen la vía de la legalidad y oficialidad suponiéndole un mayor coste. Esta situación comparada origina una indudable brecha social.

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Son muchos los problemas señalados por el Defensor del Pueblo Andaluz en su Informe Especial al Parlamento<sup>9</sup>. Entre otros los que presenta una clase media, que con expectativas o no a una futura regulación urbanística, han sido objeto de estafas urbanísticas por promotores o parceladores. Éstos se ven hoy castigados a ser propietarios de parcelas irregulares con escasas expectativas de legalización, y que aunque en sentido estricto supone un efecto económico, una estafa de esta naturaleza conlleva una carga social sobre el individuo, que pasa a ser responsable y cómplice necesario<sup>10</sup>.

Con independencia de su carácter de primera o segunda residencia, y más allá de que muchos casos se salgan de esta generalidad, es una realidad la situación de muchas parcelaciones que carecen de los servicios públicos básicos, o de escasas garantías, al igual que la inexistencia de control o cumplimiento de normativa alguna en la construcción de las edificaciones. Como afirma el Defensor del Pueblo Andaluz, *"la ilegalidad es un caldo de cultivo de marginalidad, en cualquier esfera social"*. La aparición de infraviviendas, sin perjuicio de la responsabilidad de su promotor o propietario, va en contra de los principios de adecuación y dignidad exigidos por el art. 47 CE<sup>11</sup> (Defensor del Pueblo Andaluz 2000).

Aunque está íntimamente relacionado con los efectos medioambientales, por su repercusión en el interés general debe enmarcarse en los efectos sociales. Se trata de aquellas parcelaciones, que por su situación y por el carácter antes

---

<sup>9</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000. *Las urbanizaciones ilegales en Andalucía. Informe especial al Parlamento*. Sevilla. Publicado en BOPA nº 58, de 19-10-2000, VI Legislatura. "El Informe recoge la investigación realizada para conocer la situación de estos núcleos de población que presentan importantes carencias en sus servicios esenciales y cuya normalización exigirá un esfuerzo compartido entre las administraciones responsables y los habitantes de estas urbanizaciones construidas al margen de la disciplina urbanística".

<sup>10</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000. Pág. 10, donde denuncia la existencia de "miles de ciudadanos de clase media que han sido burlados en sus expectativas por unos promotores desconsiderados, amantes del negocio fácil, que los abandonaron a su suerte una vez vendidas las parcelas".

<sup>11</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000. Pág. 10, ante la existencia "auténticas bolsas de infravivienda construidas sin norma de planificación previa, sin visado colegial, sin licencia urbanística, ampliadas según las necesidades familiares, dando lugar a la consolidación de núcleos que incluso hacen difícil la adaptación de las viviendas existentes a las mínimas condiciones idóneas de salubridad y seguridad".

destacado de "devoradoras de suelo", no sólo ocasionan un efecto visual negativo sobre el paisaje sino que puede llegar a invadir el propio patrimonio paisajístico y cultural. Uno de los casos más llamativos es el de la Ciudad Califal de Medina Azahara, construida en el s.X a unos 8km al oeste de la ciudad de Córdoba. Esta ciudad a piedemonte generó todo un entramado paisajístico a su alrededor de caminos, aljibes y almunias, y ante la aparición parcelaciones urbanísticas ilegales, está en peligro su recuperación (Vallejo Triano y López Casado 2009). No en vano, en el informe de evaluación elaborado por ICOMOS<sup>12</sup> para la reciente declaración de esta ciudad califal como Patrimonio de la Humanidad, entre las recomendaciones indicaba:

- "b) Clarifying the timeframe for the implementation of the mitigation of the edges of the illegal settlements with hard and soft landscaping,*
- c) Carrying out special monitoring on the portion of Las Pintas beyond the Guadalquivir River Canal, where urban plots are still empty, with a view to avoiding development or at least ensuring development has minimal impact,"*

Es decir, medidas dirigidas a reducir el impacto de los asentamientos ilegales existentes en su entorno y evitar o minimizar su desarrollo. (ICOMOS UNESCO WHC 2018)

---

<sup>12</sup> ICOMOS. "Fundado el año 1965 en Varsovia (Polonia), tras la elaboración de la Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y los Sitios Histórico-Artísticos, conocida como "Carta de Venecia", el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Histórico-Artísticos (ICOMOS) es la única organización internacional no gubernamental que tiene como cometido promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, protección, realce y apreciación de los monumentos, los conjuntos y los referidos sitios". <http://www.esicomos.org>

ICOMOS es consejero técnico de la UNESCO, especialmente en el campo de la elaboración de la *Lista del Patrimonio Mundial* y del seguimiento de los bienes inscritos en la misma. Por lo que tiene encomendada la elaboración de informes, entre ellos el que en el texto se alude: Caliphate City of Medina Azahara, Spain, inscribe on the World Heritage List. París:. UNESCO World Heritage Centre - 42nd session of the World Heritage Committee, WHC/18/42.COM/8B.33.

Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/sessions/42com/documents/>.

### **2.3. EFECTOS ECONÓMICOS**

---

Parece claro, que en cuestión de costes y beneficios, todo es relativo si se hace un balance privado o público, pero sin perjuicio de eventuales beneficios individuales, la gran mayoría de los autores coincide en que el coste para la sociedad es deficitario (Gielen 2016). El balance económico privado puede ser positivo frente al del interés general, pero esto quiere decir que los beneficios de los residentes en parcelaciones pueden suponer un sobrecoste para la administración y por tanto para el resto de los ciudadanos (Pichler-Milanović 2007).

Aunque como hemos visto todos los impactos o efectos se encuentran interrelacionados, el principal y más puro efecto económico es la especulación del suelo que se viene produciendo desde los inicios del urbanismo moderno. No en vano ha sido objetivo de todas las leyes que se han ido sucediendo en el urbanismo español<sup>13</sup>.

Los parceladores ilegales y los que construyen sin norma, suelen justificar sus acciones invocando al derecho a la propiedad. Pero cuando este se ejerce contraviniendo la legislación y el planeamiento urbanístico, queda vulnerada su función social tal y como la recoge el art. 33 CE. Pero además estos procesos privan a la sociedad de la necesaria participación en las plusvalías de la acción urbanística, tal y como indica el art. 47 CE, que sin duda han sido en beneficio de los especuladores. Siendo los perjudicados el resto de la sociedad que se ve obligada a darle solución<sup>14</sup>. (Defensor del Pueblo Andaluz 2000)

---

<sup>13</sup> Ya en la exposición de motivos de la *Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana* (LS56) se describían una serie de problemas derivados de la ciudad dispersa producida por este fenómeno: *"la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación; la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora"*.

<sup>14</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000. Pág. 11, recoge que *"íntimamente relacionada con esa función social de la propiedad, es imprescindible traer a colación el desprecio absoluto que las parcelaciones ilegales, y en general el proceso urbanizador ilegal suponen*

Los efectos medioambientales que antes hemos desarrollado, contrarios a la ciudad sostenible, pueden traducirse en una insostenibilidad económica, es decir, tienen su traducción en costes para la administración. No en vano la EEA destaca que el incremento del transporte privado acaba demandado un mayor transporte público, la demanda de recursos genera la necesidad de mayores infraestructuras y equipamientos, que terminan siendo asumidos por capital público, y traduciéndose en una alta repercusión de coste por habitante. (European Environment Agency 2007)

Agudo González, en relación a los efectos económicos, nos cita la exposición de motivos de la LS2007. En primer lugar en relación a la costes de la urbanización dispersa o desordenada y su *"ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos"*. Y en segundo lugar en atención al suelo, que *"además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable"* y que la liberalización de suelo habrá de fundarse en *"el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo"*. (Agudo González 2010)

Este reconocimiento del suelo como recurso económico nos lleva a otro de los efectos, la afección a la actividad agropecuaria, ya que la aparición de estas urbanizaciones de gran extensión, y con nula producción, ha desplazado la actividad agrícola y ganadera a suelos menos atractivos o más alejados influyendo así en la rentabilidad económica de estas actividades<sup>15</sup>. Bassols Coma (2006).

---

*hacia el principio y, al mismo tiempo, auténtico derecho constitucional de la sociedad a participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos, tal y como reza el art. 47 CE"*.

<sup>15</sup> Esta es la histórica pugna o dicotomía del suelo a la que se refiere Bassols Coma, citando a A. Carroza, donde indica que *"ha existido históricamente un fuerte enfrentamiento a nivel económico-social y legislativo entre la agricultura y el urbanismo por el control del territorio, lo que ha determinado una posición de separación entre las políticas de ordenación de ambos sectores y en las respectivas disciplinas del Derecho agrario y del Derecho urbanístico"*. BASSOLS COMA, M., 2006. Ordenación del territorio y desarrollo rural. *Cuadernos de derecho local*, no. 10, pp. 10-21

### **3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL USO DEL SUELO NO URBANIZABLE Y SU REGULACIÓN**

A lo largo de la historia el urbanismo no sólo ha ido cambiando en la forma de hacer ciudad, sino que las distintas culturas han ido cualificando su regulación. El código de Hamurabi, la constitución de ciudades-estado griegas, o la ley julia de normas de colonización y de regulación de las ciudades romanas del año 47 a.c. son algunos de los antecedentes históricos de la regulación urbanística.

En la edad media, progresivamente, comenzarán a aparecer ordenanzas de salubridad y convivencia en las ciudades más grandes, hasta la revolución industrial y sus grandes intervenciones de ensanche y apertura, que en España, como señala Bassols Coma, serán a raíz de la Ley de 1864.

Pero la aparición de un incipiente derecho urbanístico, está ligado a un aumento del intervencionismo público. Con motivo de la recuperación económica tras la Guerra Civil, y ante la necesidad de renovar y ampliar el parque de viviendas, con un estado fuerte e intervencionista, surgen la Ley de expropiación forzosa de 1954 y la Ley del Suelo de 1956<sup>16</sup>. Por tanto en España, es a partir de la mitad del siglo XX cuando se puede hablar del derecho urbanístico español, reconocido entre la doctrina como verdaderamente avanzado y de calidad técnica para su contexto y momento. (García Rubio y García-Moreno Rodríguez 2017)

Pero históricamente, agricultura y urbanismo han tenido una pugna tanto económica como social por el dominio del territorio, y ello se ha reflejado en el plano legislativo. Esto ha originado que tradicionalmente las políticas de ordenación de ambas materias hayan estado separadas, originando un derecho agrario y un derecho urbanístico. (Bassols Coma 2006)

No es hasta la mencionada LS56, cuando el suelo rústico comienza a tener su propia regulación en la legislación urbanística, aun remitiendo a las disposiciones del Ministerio de Agricultura, pero estableciendo por primera vez

---

<sup>16</sup> LS56. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. «BOE» núm. 135, de 14 de mayo de 1956

en nuestra legislación un régimen urbanístico para esta clase de suelo. (Pareja i Lozano 2006)

Por todo ello vemos oportuno comenzar esta revisión histórica desde la Ley del Suelo de 1956, como origen del derecho urbanístico español en su concepción moderna y ser el germen de la regulación del suelo rústico en la legislación urbanística.

### **3.1. EL SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE 1956**

---

Esta ley supone un hito importantísimo en la regulación del suelo. Por primera vez se dota al suelo rústico de un régimen propio. Así mismo aparece una nueva concepción del urbanismo, reconociéndose como una función pública, es decir, corresponde a la administración su ejercicio a través del planeamiento urbanístico (Pareja i Lozano 2006). Evidentemente esto afectó al concepto del derecho de propiedad, de ahí las dificultades de aplicación, que llegaron a desembocar en auténticos núcleos residenciales al margen de la ordenación. (Gómez Rossi 2017).

Así pues aparece una concepción positiva del suelo rústico que presenta en su régimen (especialmente en el art. 69 LS56) derecho de edificabilidad con excepciones y limitaciones previstas en la ley; así como la prohibición de parcelar por debajo de superficie mínima de cultivo, obligación de determinados usos y explotaciones previstos por el planeamiento y/o el Ministerio de Agricultura. (Pareja i Lozano 2006)

Tan importante cambio conceptual, no estuvo exento de problemas en su implantación, derivados seguramente del importante cambio de paradigma, Pareja i Lozano nos señala los siguientes:

- *La aplicación del régimen del suelo rústico en los supuestos de ausencia de Plan General*

Con la aprobación de esta Ley comenzarán a aparecer los primeros Planes Generales de Ordenación (entonces Urbana) que analizaban, ordenaban, pero sobretodo planificaban el crecimiento futuro de la ciudad. (López Casado 2015). Dejando de esta forma fuera del plan el suelo rústico, limitándose su planimetría al casco y sus superficies adyacentes. (Matesanz Parellada 2012)

Pero para aquellos municipios donde no existía planeamiento general era de aplicación directa una norma, recogida en el art. 66 LS56, conforme a la cual se definió con carácter residual al suelo rústico como los «demás»

terrenos que no podían incluirse en perímetros edificados al menos en un 20 por ciento de su extensión superficial. Este precepto fue un obstáculo en la aplicación del régimen jurídico del suelo rústico, ya que en 1956 prácticamente la totalidad de los municipios, salvo las grandes ciudades, carecían de planeamiento y su tramitación era lenta y compleja. (Pareja i Lozano 2006)

- *La atribución de un coeficiente de edificabilidad*

Como ya hemos indicado antes, el art. 69 LS56 atribuía al suelo rústico una *“facultad de edificar que se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie”*.(Pareja i Lozano 2006)

Así mismo la vivienda en el campo no siempre fue para la legislación española una edificación incompatible con el régimen del suelo rústico, sino que tenía su expreso reconocimiento en esta Ley del Suelo. En base a este aprovechamiento residual genérico y más concretamente en el mencionado art. 69 LS56 autorizaba –entre otros casos excepcionales– *“la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población”*. (Sainz Gutiérrez et al. 2015)

La interpretación de este precepto como un derecho frente a una limitación urbanística, unida incluso a excepciones que permitían superar dicho coeficiente, colaboraron a una desvirtuación paulatina de la naturaleza del suelo rústico, comenzando a surgir numerosos núcleos de población de segunda residencia, que proliferaron a partir de los años sesenta. (Pareja i Lozano 2006)

Aparecen conceptos jurídicos indeterminados y vagas calificaciones, que sin embargo serán constantes y esenciales en las futuras regulaciones de este suelo, como *“núcleo de población”* que no se definía, *“edificación singular”*, o la apreciación de *“vivienda unifamiliar”*, así como *“utilidad pública”* o *“interés social”* para otros usos. Esta laxa regulación caracterizará los inicios

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

de este fenómeno edificatorio en el suelo rústico. (Sainz Gutiérrez et al. 2015)

Esta interpretación dio lugar a una jurisprudencia que llegó a afirmar que *“la Ley del suelo sienta el principio general de la edificabilidad del suelo rústico”* (STS 2857/1973)<sup>17</sup>, llegando incluso a legitimar un edificio de cuatro plantas en suelo rústico (que ajustándose al referido coeficiente, se consideró que no incumplía los requisitos estéticos del art. 69.1. LS56 por el cual se prohíben *“las edificaciones características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto”* ya que el citado edificio presentaba cuatro planta para *“adaptarse al terreno en un fuerte desnivel de este”*. (Pareja i Lozano 2006, p. 301)

### *- Las limitaciones a las facultades de disposición de la propiedad*

Otra de las grandes novedades en la configuración del contenido de la propiedad en suelo rústico es la regulación o limitación en las transferencias de la propiedad en esta clase de suelo. También recogida en el art. 69.1. LS56, prohíbe los fraccionamientos de la propiedad *“que rompan la unidad mínima de cultivo señalada en los planes generales”*. Éste precepto presentaba múltiples problemas derivados de la falta de definición de las unidades mínimas de cultivo en la ley, así como la inexistencia de previsiones en los planes generales, ello aparejado a un difícil o inexistente control administrativo de las segregaciones, dio como resultado parcelaciones impropias a la naturaleza del suelo. (Pareja i Lozano 2006)

En este sentido encontramos ya preocupación del legislador por la división del suelo como preparación para su futura utilización. Puede apreciarse en la introducción de límites a la división y parcelación del suelo rústico, la regulación de parcelas indivisibles o el establecimiento de controles administrativos previos. (Sánchez Jordán 2007)

### *- La desvirtuación del suelo rústico por la legislación sectorial*

---

<sup>17</sup> STS 2857/1973, de 9 de mayo. Sala primera de lo contencioso-administrativo. Ponente D. Justino Merino Velasco.

Como ya hemos comentado, esta primera Ley, fue un cambio de paradigma integrando la totalidad suelo en su regulación, creando un régimen específico para el suelo rústico. Pero este cambio ni siquiera fue aprehendido por las legislaciones sectoriales posteriores, que desvirtuaron el destino previsto en su régimen. Por ejemplo la Ley 52/1962<sup>18</sup>, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, por la que se crearían polígonos aislado de viviendas en suelo rústico, al margen de cualquier modelo de crecimiento y/u ordenación urbanística prevista por el planeamiento. (Pareja i Lozano 2006)

Similar tratamiento hace del suelo rustico la Ley 194/1963<sup>19</sup>, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social, en virtud del cual se localizaban los polos de promoción y desarrollo industrial sin sujeción de ningún tipo a las previsiones urbanísticas. También era absolutamente habitual, ante la inexistencia de suelos industriales, la implantación en suelo rústico de instalaciones industriales con la mera aplicación de un régimen de distancias en base al Decreto 2414/1961<sup>20</sup>, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Con el problema añadido de que estas distancias se comprobaban en la autorización de la industria, no en las edificaciones o crecimientos posteriores. (Pareja i Lozano 2006)

Y por último la Ley 197/1963<sup>21</sup>, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional», la cual se redacta absolutamente ajena a cualquier régimen de suelo, cualquier previsión del planeamiento urbanístico

---

<sup>18</sup> L52/62. Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo. «BOE» núm. 175, de 23 de julio de 1962

<sup>19</sup> L194/63. Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967 y se dictan normas relativas a su ejecución. . «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 1963

<sup>20</sup> RAMINP. Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. «BOE» núm. 292, de 7 de diciembre de 1961

<sup>21</sup> L197/63. Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional». «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1963

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

o cualquier interacción con el mismo, pudiéndose haber integrado en modelos de crecimiento ordenado y articulado, que en muchos casos presentaban un gran impacto territorial, ambiental y paisajístico. (Pareja i Lozano 2006)

De esta forma, y especialmente a principios de los setenta, el fenómeno de dispersión urbana aumenta. Encuentra éste sus principales argumentos en un derecho a edificación mínima en suelo rústico, una vaga y laxa regulación de usos que permite multitud de excepciones. Y sobre todo falta de control administrativo en muchas de estas potestades. Por ello se hace necesaria la redacción de una nueva ley.

### **3.2. EL SUELO NO URBANIZABLE EN EL TEXTO REFUNDIDO DEL 1976**

---

En su exposición de motivos XI, de forma reveladora, la propia LS75<sup>22</sup> indica que *“las innovaciones [...] se dirigen en su casi totalidad [...] a buscar esa solución de los problemas urbanísticos, [...] y a sentar las bases para una ordenación más racional y humana del territorio y de los asentamientos de población y una mejor conservación del patrimonio natural y cultural de España, al comenzar una época durante la que, en sólo treinta años, habrá que «urbanizar» más que en toda la Historia.”* (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana)

La aprobación de este texto, además de afianzar la función pública del urbanismo, trajo consigo dos importantes innovaciones para el ordenamiento urbanístico del suelo que nos ocupa. En primer lugar el propio cambio de denominación, producido en el propio debate del proyecto de Ley, en que se sustituyó el suelo rústico por suelo no urbanizable. Este cambio fue el reflejo de la valoración urbanística de esta clase de suelo, incluyéndose por omisión, en el proceso de planificación del municipio, rompiendo así con el continuismo histórico. (Pareja i Lozano 2006)

Y en consonancia con lo anterior, el segundo cambio radica en la eliminación del aprovechamiento que le atribuía la legislación anterior. Se enfoca así la construcción de un nuevo régimen de suelo dónde sólo se permitirán construcciones conformes a su naturaleza. Aunque como veremos serán autorizables una serie de usos y construcciones propios del suelo urbano, eso sí, esta vez de forma residual. (Sainz Gutiérrez et al. 2015)

El cambio legislativo altera fundamentalmente los siguientes conceptos, con los cambios que ello supone, Pareja i Lozano nos señala los siguientes:

- *La clasificación del suelo no urbanizable*

---

<sup>22</sup> LS75. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 107, de 5 de mayo de 1975

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

El cambio de denominación del suelo rústico a suelo no urbanizable no era un cambio meramente nominal, sino que como ya adelantábamos, el suelo no urbanizable deja de ser “los demás” suelos para ser una clase específica.<sup>23</sup> (García-Álvarez García 2016, p. 287)

Así la LS75 determinaba que los Planes Generales de Ordenación debían clasificar la totalidad de suelo ya formaran parte o no del modelo de crecimiento. Esto es, que todo suelo debía clasificarse por el Plan como suelo urbano, suelo urbanizable o suelo no urbanizable. Se convierte así el Plan en la herramienta fundamental del sistema de ordenación urbanística. Eso sí, se mantiene esta clase de suelo de modo residual para aquellos casos en los que no exista planeamiento. (Agudo González 2010)

- *Usos y construcciones en suelo no urbanizable: la disociación entre propiedad y ius edificandi*

La nueva ley elimina el aprovechamiento mínimo que otorgaba la LS56 al suelo rústico. No obstante en su art. 69 LS75 contemplaba la posibilidad de ejecutar determinadas obras y construcciones “*destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca*”, así como aquellas “*vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas*”. Así como un procedimiento especial para la autorización de “*edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población*” (Pareja i Lozano 2006, p. 306). De esta forma la ley vuelve a recurrir conceptos jurídicos indeterminados para definir aquellos usos autorizables y sus condiciones, generando incertidumbre avivada por la interpretación jurisprudencial. (Pareja i Lozano 2006, p. 307)

Al contrario que en la LS56 los usos y construcciones autorizables en este suelo dejan de ser un derecho de los propietarios, pasando su regulación,

---

<sup>23</sup> En realidad la Ley introduce dos categorías de suelo no urbanizable, el SNU común, heredero del suelo rústico de la LS56, y el SNU protegido, aunque con regulaciones similares la principal característica de este último es que le da una edificabilidad nula para evitar situaciones generadas en la Ley anterior. (Matesanz Parellada 2012, p. 27)

como normas de aplicación directa sobre el territorio, de "mínimum" a "maximum". Se produce así una disociación definitiva entre el derecho de propiedad y el derecho a edificar que cobrará plena efectividad cuando el planeamiento lo contemple. Esta innovación ha sido una herramienta fundamental en la protección de espacios naturales que carecían de legislación específica<sup>24</sup>. (Pareja i Lozano 2006, p. 308)

- *Viviendas familiares y facultades de disposición*

La nueva ley mantiene el uso de vivienda entre los admitidos en el suelo no urbanizable, pero prestándole especial atención, ya que su proliferación en las dos décadas de vigencia de la ley anterior había empezado a verse como un problema de efectos irreversibles. Así, en el ya mencionado art. 69 LS75 contemplaba la posible autorización de "*edificios asilados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población*". Como en el resto de los usos, de forma genérica, para el uso residencial el legislador acude a conceptos jurídicos indeterminados, muy especialmente al indefinido núcleo de población, y da potestad al planeamiento general para que introduzca su regulación. Eso sí, estableciendo una prohibición absoluta de construir en los suelos de especial protección. (Pareja i Lozano 2006) y (Sainz Gutiérrez et al. 2015)

Pero al igual que ocurrió en el periodo anterior, la problemática de las viviendas en el suelo no urbanizable seguía estando ligada al control de las facultades que otorgaba el régimen de esta clase de suelo. El texto refundido de 1976<sup>25</sup> no introduce novedad alguna en este sentido, por lo que lejos de frenar este fenómeno, con la entrada en vigor de la ley,

---

<sup>24</sup> STS de 21 de mayo de 1991, entre otras se recoge que "*así en las Sentencias de 11 de enero de 1985, 1 de junio de 1987 y 17 de abril de 1991 se ha dicho que los Planes urbanísticos en cuanto normas de rango reglamentario que son pueden delimitar, de acuerdo con la Ley, el contenido del derecho de propiedad; y ello es viable en virtud de que el art. 33.2 de la Constitución prevé que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes que -art. 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976- se remiten al planeamiento*".

<sup>25</sup> TRLS76. 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. «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1976

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

aumentaron considerablemente. (Pareja i Lozano 2006)

Tras el estancamiento económico a finales de los años setenta propiciado por el cambio de régimen, en España comienza a extenderse el fenómeno de dispersión urbana, ya presente en la mayoría de los países europeos. Es en los años ochenta cuando la crisis de los centros urbanos va dando lugar a una suburbanización de la población. (Sainz Gutiérrez et al. 2015)

Aunque en principio, éste fenómeno de descentralización se achacó a un cambio en la base económica de las ciudades, así como a una demanda de viviendas más amplias, lo cierto es que a finales de los años sesenta comenzaron a llegar a nuestro país multitud de propuestas urbanísticas, que aún con difícil encaje en un ordenamiento asentado como el de la LS56, propiciaron cambios importantes en el cinturón de las ciudades. (Bassols Coma 1981, p. 44)

Es en los años noventa es cuando el fenómeno de la dispersión urbana, no sólo se afianza, si no que continúa en crecimiento, Sainz Gutiérrez señala los siguientes factores como determinantes en este periodo: *“la fragmentación productiva y la difusión de nuevas tecnologías de comunicación, la especialización de la costa y el auge del fenómeno turístico, la popularización de la segunda residencia y, de forma complementaria, la caída de los tipos de interés y la consiguiente mejora en el acceso a los créditos hipotecarios desde mediados de la década”*<sup>26</sup> (Sainz Gutiérrez et al. 2015, p. 19). Además es en esta década cuando, ante este fenómeno creciente y cada vez más visible, el legislador va tomando una sensibilidad paulatina, y aunque ya desde los años ochenta se apuntaba la necesidad de proteger penalmente el territorio, no es hasta 1995 cuando de forma específica se tipifican como delito aquellas acciones graves contra el urbanismo y la ordenación del territorio<sup>27</sup>. (Sainz

---

<sup>26</sup> Como ejemplo de esta evolución Sainz Gutiérrez nos ofrece datos de Andalucía, dónde desde la década de los setenta hasta mediados de los noventa se implantan el 96% de las parcelaciones inventariadas, mientras que sólo en los años ochenta se iniciaron el 52%.

<sup>27</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal [texto original] Art. 319.2. *“Se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años,*

Gutiérrez et al. 2015)

Al final de este periodo se producen las modificaciones legislativas de 1990-1992, las cuales daban un paso más en la regulación urbanística atribuyéndose el carácter supletorio. Los nuevos textos son desarmados por la más que conocida STC 61/1997<sup>28</sup> de 20 de marzo, que sin duda supuso un hito en la legislación urbanística y básica del suelo posterior. Discurren así seis años de incertidumbre hasta el nuevo texto de 1998<sup>29</sup>. (Martín Jiménez 2014, p. 346)

---

*a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable.”*

<sup>28</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo. Ponente: D. Enrique Ruiz Vadillo y Pablo García Manzano (BOE de 25 de abril de 1997).

<sup>29</sup> Martín Jiménez, entre otros muchos autores, señala la importancia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, no sólo por la derogación normativa urbanística de ámbito nacional, sino porque obliga a las Comunidades Autónomas, a aquellas que no lo hubieran hecho, a efectuar su propia regulación de la política de suelo, y dando ocasión al resto para regular conjuntamente la ordenación del territorio y el urbanismo.

### **3.3. REFORMA DE 1998 O LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO**

---

La proliferación de urbanizaciones ilegales continúa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía comienza a percibirse como un problema territorial, urbanístico y social. Prueba de ello es el informe especial del Defensor del Pueblo al Parlamento de Andalucía, en el año 2000<sup>30</sup>, en relación a las *“graves consecuencias que los procesos urbanizadores ilegales tienen sobre determinados derechos reconocidos institucionalmente; también del problema territorial, ambiental y sobre todo humano que plantean”*. (Defensor del Pueblo Andaluz 2000)

Conforme a dicha situación, el legislador, consciente de la cada vez más extendida aparición de edificaciones y parcelaciones irregulares en suelo no urbanizable, y como ahora desarrollaremos, apuesta por crear un régimen más restrictivo para esta clase de suelo. Y frente a esto, aumenta los suelos urbanizables y facilita las posibilidades de desarrollo. (Sainz Gutiérrez et al. 2015)

Por supuesto, es determinante el hecho de que la nueva Ley nace en un contexto de economía creciente y auge del sector de la construcción, y que como resultado de la STC 61/1997<sup>31</sup>, no es una ley propiamente urbanística, aunque sí que establece las condiciones básicas del derecho de propiedad<sup>32</sup>, alterando así las determinaciones de las distintas clases de suelo. (Gielen 2016)

Como resultado del contexto descrito, el cambio legislativo se caracteriza fundamentalmente por los dos siguientes hechos, conforme Pareja i Lozano nos señala:

---

<sup>30</sup> Véase Nota 7. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000. Op. Cít.

<sup>31</sup> STC 61/1997, Op. Cít.

<sup>32</sup> Como indica Gómez Jiménez, de la propia exposición de motivos de la Ley, *“se afirma la no necesidad de determinadas intervenciones administrativas y por tanto se enmarca la norma en la proyección del contenido básico del derecho de propiedad. Como señalara Balleteros Fernández: “La Ley 6/98 no es una ley urbanística...tras la doctrina sentada por la STC 61/1997, el Estado no podía dictar una cuarta Ley urbanística”. Sin embargo, la Ley 6/98, objeto de la atención doctrinal opta por la liberalización del mercado del suelo, teniendo presente la relación de la normativa urbanística con la normativa sectorial”*.(Gómez Jiménez 2004, p. 505 y ss)

- *Los nuevos paradigmas de la reforma de 1998*

De forma continuista, el nuevo texto mantiene el criterio de clasificación de los suelos no urbanizables, aunque eliminando definitivamente su carácter residual por el cual se clasificaban como tal todos aquellos suelos que carecieran de clasificación específica, bien porque el correspondiente plan no los clasificara como suelo urbano o urbanizable, o bien porque carecieran de planeamiento general. Pues bien, el cambio de paradigma reside en que ese carácter residual se atribuye ahora al suelo urbanizable, siempre que exista Plan, y no concurren circunstancias específicas del art. 9 LS98<sup>33</sup>. El citado artículo, excluye sólo aquellos suelos de especial protección por legislación específica o aquellos que *"el planeamiento general considere necesario preservar [...] por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano"*. (Pareja i Lozano 2007)

Ésta liberalización del suelo iba aparejada, conforme al art. 15.1. LS98) al de derecho de los propietarios del suelo urbanizable a promover su desarrollo y ejecución<sup>34</sup>. Pretende así una liberalización del suelo, y con ello del mercado inmobiliario y combatir así la dinámica del incremento de los precios. (Bassols Coma 1999)

- *La inaplicación del nuevo modelo: el límite competencial*<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> LS98. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. «BOE» núm. 89, de 14 de abril de 1998

<sup>34</sup> Exposición de Motivos LS1998, esta nueva Ley *"pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado [...] una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española"*.

<sup>35</sup> Hemos de recordar que esta ley surge a raíz de la STC 61/1997, que entre otros, vino a delimitar las competencias en materia de suelo y urbanismo. Dado que todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, el objeto de esta Ley estatal, conforme a su art.1 LS98, es *"definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el*

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

La clasificación del suelo es la base del sistema normativo urbanístico español, por el cual se construyen los modelos territoriales. El planificador urbanístico, a través de esta herramienta, configura dicho modelo y lo plasma en el Plan General, que es el instrumento específicamente previsto al efecto.

Con la legislación anterior, el planificador realizaba una clasificación positiva de los suelos urbanos y urbanizables, es decir, delimitaba aquellos suelos bien que ya formaran parte de la trama urbana, bien que fueran aptos para incorporarse a esta. El resto de suelos, bien por su clasificación específica como suelo no urbanizable, bien por su carácter residual, quedaban clasificados como suelo no urbanizable<sup>36</sup>.

El cambio de paradigma introducido implica que el planificador realiza una clasificación positiva de los suelos urbanos y suelos no urbanizables de especial protección, el resto de suelos pasan a ser suelos urbanizables, residuando en ellos ahora el carácter residual. (Pareja i Lozano 2006, p. 314)

Por tanto, por su competencia en urbanismo, las comunidades autónomas tenían la potestad de modificar y ampliar las categorías de suelo no urbanizable, y es el planificador municipal el que se reserva la potestad, dentro de dicho marco normativo, de determinar qué suelos son *"inadecuados para un desarrollo urbano"*<sup>37</sup>. Por tanto, limitado por sus

---

*territorio nacional"*.

<sup>36</sup> Art. 33.2 CE En relación al derecho a la propiedad privada: *"La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes"*. Barnés Vázquez lo expresa así: *"El propietario del suelo, pues, es el último destinatario de la intervención normativa, por cuanto detenta un bien sobre el que grava una «hipoteca social»"*(Barnés Vázquez 1989, p. 281).

<sup>37</sup> Art. 9 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, dice: *"Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: 1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a*

competencias, la liberalización del suelo que pretendía la legislación estatal, a efectos prácticos no se producía sin la necesaria connivencia de comunidad autónoma y municipio. (Agudo González 2010)

---

*limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por su riqueza natural, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano."*

---

### **3.4. NACIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA**

---

Recordemos que la aparición de la STC 61/1997<sup>38</sup> dio lugar al nacimiento de la mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas, bajo el periodo de vigencia de la LS98. Tomando la mayoría de ellas como base la legislación estatal anulada de 1992, como fue el caso de Andalucía, que con carácter de urgencia y con una intención continuista en la regulación, aprobó la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del suelo y de ordenación urbana de Andalucía.

Así la liberalización del suelo que pretendía LS98 quedó prácticamente desarticulada por las legislaciones autonómicas, teniendo incluso que modificar su art. 9.2, por la STC 164/2001<sup>39</sup>, para aceptar los hechos consumados<sup>40</sup>, y abrir la clasificación del suelo no urbanizable sólo a "*criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística*". (Agudo González 2010)

Tras estos avatares y cinco años después de la STC 61/1997, nace Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Ante la ya mencionada clausula de residualidad del suelo urbanizable, el legislador andaluz, como la mayoría de los autonómicos, haciendo uso de su potestad incrementa los suelos que necesariamente han de ser preservados de su transformación, así como las limitaciones para implantar construcciones en el mismo. (Gutiérrez Colomina 2003)

Endurece así la protección del suelo no urbanizable, no sólo de posibles desarrollos urbanísticos, sino que también de todo tipo de actos. En aquellos suelos no urbanizables que no estén adscritos a categorías de especial protección, les posibilita segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o

---

<sup>38</sup> STC 61/1997, Op. Cít.

<sup>39</sup> STC 164/2001, de 11 de julio. Ponente: D. Fernando Garrido Falla (BOE de 14 de agosto de 2001).

<sup>40</sup> LS98, en el Preámbulo se reconoce, que la ley realiza "*un esfuerzo para precisar los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como suelo no urbanizable*".

instalaciones directamente relacionados con la actividad agrícola, ganadera y forestal, siempre que estén expresamente previstas por el planeamiento general o de desarrollo y en el caso de viviendas además esté específicamente justificada<sup>41</sup>. También protege este suelo de las parcelaciones urbanísticas, que estarán expresamente prohibidas<sup>42</sup>.

Ésta dualidad normativa, en la que el modelo estatal de ampliación de la oferta de suelo es vetado por la legislación autonómica mediante una sobreprotección del mismo, origina que efectivamente no aparezca un exceso de suelos urbanizables a costa de una hipertrófica protección del suelo, en ocasiones, de dudosos valores a proteger. Como consecuencia una imposible vigilancia y control administrativo de dichos suelos los conduce a la eterna ilegalidad y separando cada vez más la dicotomía entre legalidad y realidad. A pesar de ello el fenómeno de las parcelaciones no es ajeno a la aprobación de la LOUA. En este periodo se consolidan las parcelaciones surgidas en los años ochenta y noventa, ya prescritas conforme a la legislación anterior, pero a pesar de la imprescriptibilidad, no se ve ralentizada la aparición de nuevas parcelaciones que tan sólo se verán frenadas por la crisis en el periodo siguiente.

La importancia de la LOUA en el desarrollo de este tema, y ante su vigencia, nos lleva a desarrollar su contenido acerca de la regulación del suelo no urbanizable en un apartado específico dentro del "Marco normativo y régimen jurídico del suelo" del presente trabajo.

---

<sup>41</sup> Art. 52.1.B.b. LOUA "de *"la necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos"*

<sup>42</sup> Art. 68.2. LOUA

### **3.5. LA LEY 8/2007 Y SUS TEXTOS REFUNDIDOS (EL TRLS08 Y TRLSRU15)**

---

Se trata de la legislación actual. La nueva LS07 surgió con el objetivo primordial de frenar el modelo urbanístico insostenible que podía instaurarse en el territorio en base en la legislación estatal anterior.

El nuevo "suelo rural" es más expansivo que en la ley anterior, aunque con unos criterios mínimos de protección, deja en manos de las Comunidades Autónomas la ampliación de dichos criterios. Mientras que el suelo urbanizable deja de tener su consideración como clase residual y sus derechos se reducen al uso, disfrute y disposición conforme a su naturaleza inicial, e instar la transformación cumpliendo con los deberes urbanísticos. (Mellado Ruiz y Gómez Jiménez 2017, p. 13)

Según las fuentes consultadas, la nueva regulación posee tres características fundamentales:

- *La "eliminación" de la clasificación de suelo*

La nueva ley elude el sistema de clasificación de suelo, dejándolo en manos de la legislación autonómica. Adopta la denominación de "situaciones básicas del suelo", distinguiendo entre rural y urbanizado<sup>43</sup>. Con independencia de que la clasificación de suelo, más que una técnica, es un instrumento necesario y consolidado para la configuración del régimen jurídico de la propiedad, y de que su oportunidad viene avalada por la tradición de la legislación estatal y autonómica, así como por las SSTC 61/1997<sup>44</sup> y 164/2001<sup>45</sup>, el legislador estatal adopta esta postura por los siguientes motivos: para mantener la equidistancia suficiente del marco competencial autonómico. Para evitar la especulación fundamentando el

---

<sup>43</sup> La razón la encontramos en su exposición de motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: "*con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad*".

<sup>44</sup> STC 61/1997, Op. Cít.

<sup>45</sup> STC 164/2001, Op. Cít.

régimen jurídico del suelo en función de su situación fáctica y real, y no por su situación futurible. Para fortalecer la concepción estatutaria de la propiedad que en esta ley se introduce, disociando el derecho de propiedad y el «*ius aedificandi*». Para hilar esta disociación con la valoración del suelo, es decir, para no tener en cuenta en la valoración las expectativas urbanísticas generadas por el planeamiento<sup>46</sup>. (Agudo González 2010)

Más allá de sus pretensiones, la novedad del régimen de situaciones básicas no altera el sistema de clasificación del suelo, sino que responde más a cambio nominativo huyendo de coincidencias con las normativas autonómicas. Es más, ante la división tajante que realiza (urbanizado o rural) el propio legislador se ve obligado a introducir variantes y matices, acercándose al sistema de clasificación del suelo clásico. En definitiva, aunque en otro ámbito de aplicación, la nueva ley mantiene el sistema de clasificación de suelo, eliminando tan solo el suelo urbanizable (Matesanz Parellada 2012, p. 45). En definitiva, más que frenar la oferta de suelo, de su antecesora, lo que hace es dar un paso al lado para dejarlo a potestad de las comunidades autónomas, que en definitiva, a través de su legislación ya lo era.

- *Carácter reglado-discrecional de la clasificación del suelo no urbanizable*

La nueva ley distingue entre los suelos en situación básica rural preservados y los no preservados. Entre los primeros encontramos aquellos que se incluirán de una forma reglada, y que *“deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural [...]”*<sup>47</sup>, es decir, por legislación sectorial. Y por otro lado aquellos que se clasifiquen

---

<sup>46</sup> STC 43/2015 de 2 de marzo de 2015. FJ Quinto: *“En ejercicio de su discrecionalidad, el art. 22 de la Ley de suelo se ha separado de la búsqueda de un método de valoración que se aproxime al valor de mercado porque en él se producen fallos o tensiones especulativas, y ha optado por una concepción legítima de la propiedad del suelo conforme a la cual el ius aedificandi no forma parte del contenido inicial del derecho de propiedad, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos de manera que, en el suelo rural, la indemnización de la simple expectativa urbanística se fija o concreta en relación con la concurrencia de determinadas condiciones establecidas en la ley”*.

<sup>47</sup> Art. 21.2. TRLSRU15

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

de una forma discrecional por el legislador autonómico o por el planificador urbanístico<sup>48</sup>, es decir, *"conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística"*. (García-Álvarez García 2016, p. 296)

### *- Cambio de orientación hacia modelos sostenibles*

La nueva ley toma su inspiración de la Estrategia Territorial Europea<sup>49</sup> y aboga por el desarrollo sostenible, conforme reconoce en su exposición de motivos: *"...el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea [...] que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos"*<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> La STSJ Aragón 501/2014, de 17 de octubre de 2014, define perfectamente el alcance de la discrecionalidad en la potestad planificadora: *"Al respecto ha de partirse de que es incuestionable que la Administración, en el ejercicio de sus facultades de planificación urbanística, tanto en la formulación de los Planes de Ordenación como en su revisión o modificación, ostenta la prerrogativa del "ius variandi", prerrogativa que, como declara el Tribunal Supremo en su sentencia de 15 de junio de 1998 "concede a la Administración una libertad de actuación normativa que desde luego, no puede cubrir una actuación arbitraria o carente de lógica, puesto que como bien sabemos tal libertad o facultad discrecional es el instrumento que ha de encauzar del modo más perfecto posible el logro de la satisfacción del interés general o público, que en definitiva es el elemento legitimador del ejercicio de esa discrecionalidad, y siempre en armonía con los intereses de los particulares de modo que, éstos se vean afectados negativamente en la menor medida de lo posible dentro de ese contexto de la prevalencia del interés general"*.

<sup>49</sup> Véase Nota 3. ESDP (European Spatial Development Perspective), cuya traducción...

<sup>50</sup> Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Exposición de Motivos I.

No en vano, lanza un mandato de giro hacia la sostenibilidad en su art. 2.1. TRLS08<sup>51</sup>: *"las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes"*.

El TRLSRU15<sup>52</sup> incorpora además los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuyos objetivos ahondan en este aspecto ya que pretende *"regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano"*<sup>53</sup>.

Qué duda cabe que la nueva ley, y sendos textos refundidos, se encuentran en sintonía no sólo con el art. 45 CE, sino también con las directivas y cartas europeas que abogan por un crecimiento más sostenible de las ciudades (García-Álvarez García 2016, p. 317). No obstante, la base establecida por la legislación estatal no es suficiente para alcanzar un modelo sostenible, ya que también la ley anterior gozaba de la misma constitucionalidad, e incluso avalada por la STC 164/2001<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> TRLS08. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. «BOE» núm. 154, de 26 de junio de 2008

<sup>52</sup> TRLSRU15. 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. «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015

<sup>53</sup> Preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en relación al objeto de dicha ley. En desarrollo consúltese los comentarios relativos a la Ley: *Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: Especial referencia a Andalucía. Actualizado al TRLSRU - 7/2015 de 30 de octubre*. Dykinson (Gómez Jiménez (dir.) 2015)

<sup>54</sup> STC 164/2001, de 14 de agosto, indica que *"la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción ésta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma. [...] la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo: la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades. A partir de estas premisas, en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico."*

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

A pesar del cambio de orientación del legislador estatal, como ya hemos indicado, la competencia urbanística y territorial reside en las comunidades autónomas<sup>55</sup>, e igual que la mayoría de las leyes autonómicas se aprobaron durante la vigencia de la LS98, pocas son las que la modificaron al amparo de la nueva ley. En la mayoría de los casos, tanto en las leyes como en los planes generales aprobados a su amparo, permanece un sistema de suelo no urbanizable hiperprotegido. Es el caso de Andalucía, que al no haber modificado la LOUA de 2002 en relación al modelo de clasificación del suelo, con independencia de los cambios que más adelante analizaremos, poco o nada supone el cambio de enfoque estatal hacia un modelo sostenible. Lo único que conseguirá frenar la aparición de edificaciones irregulares y parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable será la crisis económica coincidente con el principio de este periodo.

---

<sup>55</sup> Aunque lo veremos en apartado siguiente, la STC 61/1997 vino a reafirmar la distribución competencial constitucional, por la que las competencias de urbanismo y ordenación del territorio pertenecen a las comunidades autónomas siempre y cuando vengas asumidas por sus respectivos estatutos de autonomía.

## 4. MARCO NORMATIVO Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO.

### 4.1. EL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

#### 4.1.1. EL URBANISMO

Se define como el conjunto de reglas y técnicas por el cual se pretende garantizar la ordenación y desarrollo del espacio físico horizontal de la aglomeración urbana, o asentamiento de población, de acuerdo a un modelo predefinido de acuerdo al interés general (STC 170/2012<sup>56</sup> y STC 143/2017<sup>57</sup>).

Tiene por objeto:

- Establecer la relación de los asentamientos con el medio en el que se desarrolla la actividad humana. (art. 2.2. LCAT12/2017<sup>58</sup>)
- La previsión de la expansión escalonada de los núcleos urbanos (LS56)
- Evitar los crecimientos excesivos, desordenados y arbitrarios (TRLSRU2015)
- Garantizar la formación de reservas públicas de suelo (TRLSRU2015)
- Evitar la especulación (art. 47 CE)

Se configura como una función pública (art. 4.1. TRLSRU 2015) cuyo cumplimiento *"ha de moverse dentro del corpus normativo, integrado no solo por las leyes y normas reglamentarias pertinentes, sino por los Planes de rango superior"* y se ha de ejercer *"al servicio del interés público y el bienestar o conveniencia general de la población"* (STS 3778/1980)<sup>59</sup>.

Al igual que otros derechos, de acuerdo al art. 33.2 CE, la función social del urbanismo incide, sobre el régimen jurídico de la propiedad privada, y

---

<sup>56</sup> STC 170/2012, de 4 de octubre. Ponente: D. Luis Ignacio Ortega Álvarez (BOE de 1 de noviembre de 2012)

<sup>57</sup> STC 143/2017, de 14 de diciembre. Ponente: Dña. Encarnación Roca Trías (BOE de 17 de enero de 2018)

<sup>58</sup> LCAT12/2017. CA Cataluña. Ley 12/2017, de 6 de julio, de la arquitectura. «BOE» núm. 187, de 7 de agosto de 2017

<sup>59</sup> STS 3778/1980, de 23 de febrero. Ponente D. Ángel Martín del Burgo Marchan (BOE -). Considerando 10º.

concretamente en la valoración de los inmuebles, en sus repercusiones fiscales, así como sobre los sistemas notarial, registral, de vivienda, obras públicas, el desarrollo económico y la conservación del medio natural.

#### **4.1.2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Que no ha de confundirse con el urbanismo, es el conjunto de criterios expresamente formulados mediante normas, planes y programas, que tienen por objeto la organización y planificación estructural del territorio en coordinación con la planificación socioeconómica y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural (DCLM248/2004<sup>60</sup>). Es por tanto, el marco de integración del conjunto de actuaciones e intervenciones sobre el espacio, regulando los factores condicionantes de la ocupación y utilización del suelo mediante usos y actividades de relevancia supramunicipal (art. 8 RPEX<sup>61</sup>). Tiene la condición de función pública no transigible de ejercicio necesariamente motivado (art. 4 TRLSRU2015).

Sus líneas directrices se encuadran en los siguientes objetivos:

- Garantizar la participación de la población afectada
- Coordinar las distintas políticas sectoriales, asegurando en su conjunción un enfoque integrado
- Respetar los valores, cultura e intereses de las diversas regiones o comarcas
- Tener en cuenta la situación actual, la tendencia y la evolución a largo plazo de las políticas sobre el territorio

La ordenación del territorio no alcanza:

- a la regulación del espacio aéreo que sobre él se sitúa (art. 1 LNA<sup>62</sup>)

---

<sup>60</sup> DCLM248/2004. CA Castilla La Mancha. Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. «DOCM» núm. 179, de 28 de Septiembre de 2004

<sup>61</sup> RPEX. CA Extremadura. Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura. «DOE» núm. 12, de 30 de enero de 2007

<sup>62</sup> LNA. Ley 48/1960, de 21 julio 1960, sobre Navegación Aérea. «BOE» núm. 176, de 23 de julio de 1960

- a la ordenación y explotación del mar territorial, de la zona económica ni de la plataforma continental, a salvo de lo expuesto en relación con las aguas interiores (art. 3 LC<sup>63</sup>);
- a la regulación de la unidad mínima de cultivo, a pesar de las numerosas implicaciones que presenta con respecto a la ordenación del espacio físico y al régimen de la propiedad inmobiliaria rústica. (art. 26.2. LMEA<sup>64</sup>)

---

<sup>63</sup> LC. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. «BOE» núm. 181, de 29 de julio de 1988

<sup>64</sup> LMEA. Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. «BOE» núm. 159, de 05 de julio de 1995

#### **4.2. REPARTO COMPETENCIAL**

---

Tradicionalmente, en el Derecho Urbanístico español y especialmente cuando éste se reducía a ordenanzas de construcción y saneamiento de la ciudad, la competencia urbanística ha correspondido de forma genuina e indudable al municipio. Todo cambió a raíz de la Ley del Suelo de 1956, dónde se le da una participación directa, en la ordenación y la gestión, al Estado (García de Enterría 1978). Con la aprobación de la Constitución del 78<sup>65</sup>, aparecen las Comunidades Autónomas y con ellas un nuevo reparto competencial, asignándole entre otras la ordenación del territorio y el urbanismo (Bassols Coma 1981). Pero aún hoy, tanto en las leyes de régimen local como en las urbanísticas, se reserva la mayoría de competencias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística al municipio.

Pero este reparto no siempre fue claro y pacífico, sino que el sistema competencial y normativo actual es el fruto de todo un sistema dinámico de sucesivos acomodos o equilibrios entre una serie de polos dialécticos<sup>66</sup>.

Como resultado de esta dinámica, el régimen competencial actual de estas materias, lo encontramos sintéticamente reflejado en la Constitución Española y así asumida en los Estatutos de Autonomía<sup>67</sup>. Como desarrollo de dicha asignación, y como ya hemos enunciado en la evolución histórica, la jurisprudencia, muy especialmente a través de las SSTC 61/1997<sup>68</sup> y 164/2001<sup>69</sup>, ha tenido un peso muy relevante en la construcción del mapa competencial en la materia. Es necesario por tanto comprender, en la actualidad, cual es la configuración de dicho escenario.

---

<sup>65</sup> CE. Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978

<sup>66</sup> García de Enterría lo describe como: "*función pública versus función privada; competencia municipal versus competencia estatal (o regional); competencias exclusivas versus competencias compartidas, órgano colegiado versus órgano monocrático sectorializado; organizaciones generales versus organizaciones específicas por operación; gestión burocrática versus gestión participada y democrática*" (García de Enterría 1978, p. 302).

<sup>67</sup> Art. 148.1.3ª CE: "*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*".

<sup>68</sup> STC 61/1997, Op. Cít.

<sup>69</sup> STC 164/2001, Op. Cít.

La competencia en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda es por tanto exclusiva, aunque concurrente, de las comunidades autónomas. Es exclusiva por corresponder plenamente a esta administración la formulación legislativa básica, de desarrollo, reglamentaria y de ejecución. Sin embargo resulta concurrente, ya que aún siendo competencia de éstas, el objeto jurídico entra en contacto, relación o colisión con otras materias de competencia estatal.

Las mencionadas competencias de ordenación del territorio y urbanismo han de ser necesariamente asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos, como de hecho así ocurre. Aunque, como hemos dicho, el Estado posee competencias que inciden de forma relevante en tales materias. No en vano, como consecuencia de este reparto, la Administración General del Estado, podrá participar en procedimientos de ordenación territorial para defender los intereses de las materias que le atañen<sup>70</sup>. Así mismo la legislación autonómica o sectorial podrá prever su participación mediante otras fórmulas, como la emisión de informes preceptivos.

Con independencia de que estas competencias efectivamente sean autonómicas, y sin perjuicio de la participación en ciertos procedimientos, el Estado ostenta la competencia exclusiva en la fijación de condiciones básicas para garantizar la igualdad en el cumplimiento de los deberes inherentes a las distintas manifestaciones de dominio, eso sí, con las limitaciones de regulación integral de una materia en la que carece de competencias (SSTC 56/1986<sup>71</sup>, 149/1991<sup>72</sup> y 148/2012<sup>73</sup>). Puede así el Estado regular la adquisición del

---

<sup>70</sup> Conforme a la DA8 TRLSRU15, “*podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística*”.

<sup>71</sup> STC 56/1986, de 13 de mayo. Ponente: D. Ángel Latorre Segura (BOE de 13 de junio de 1986).

<sup>72</sup> STC 149/1991, de 4 de julio. Ponente: Francisco Rubio Llorente (BOE de 29 de julio de 1991).

<sup>73</sup> STC 148/2012, de 5 de julio. Ponente: D. Manuel Aragón Reyes (BOE de 30 de julio de 2012).

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

contenido urbanístico en relación a la propiedad privada, su valoración y los presupuestos previos, pero no su delimitación concreta y unitaria.

Por tanto corresponde a las comunidades autónomas la elaboración de normas que afecten a la ordenación urbanística y que se integren de forma sistemática con las estatales de incidencia en la materia, muy especialmente en lo referente a las condiciones básicas de la propiedad inmobiliaria y la expropiación forzosa. Es la legislación autonómica la que distribuye las competencias de aprobación del planeamiento que suele ser compartida entre comunidad autónoma y corporaciones locales, previendo distintos procedimientos con participación de ambas administraciones, aunque siempre preservando la autonomía local.

Es muy ilustrativo el cuadro elaborado por Martín Nieto:

**CUADRO DE REPARTO COMPETENCIAL<sup>74</sup>:**

<b>Materia</b>	<b>Competencia</b>	<b>Normativa</b>
<b>Urbanismo</b> (1)	CCAA	Const art.148.1.3º Estatutos autonomía
<b>Ordenación territorial</b> (1)	CCAA	Const art.148.1.3º Estatutos autonomía
<b>Vivienda</b> (1)	CCAA	Const art.148.1.3º Estatutos autonomía
<b>Legislación civil</b> , régimen jurídico del derecho de propiedad y demás derechos reales (salvo derechos forales)	Estado	Const art.149.1.8º
Ordenación de los <b>registros</b> e instrumentos públicos	Estado	Const art.149.1.8º
<b>Tratamiento fiscal</b> de la propiedad inmobiliaria y de las operaciones urbanísticas	Estado	Const art.149.1.14º

---

<sup>74</sup> Cuadro 1: "Reparto de competencias normativas Estado-comunidades autónomas sobre determinadas materias". Fuente: *Memento práctico Francis Lefebvre Urbanismo* (Martín Nieto et al. 2018). *Versión on-line: www.efl.es*

Legislación sobre <b>expropiación forzosa</b> (2)	Estado	Const art.149.1.18º
<b>Puertos y aeropuertos</b> de interés general (3)	Estado	Const art.149.1.20º
<b>Ferrocarriles</b> (3)	Estado	Const art.149.1.21º
Legislación básica sobre <b>medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias</b> (4)	Compartida y concurrente	Const art.149.1.23º
<b>Obras públicas</b> de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (5)	Estado	Const art.149.1.24º
<b>Agricultura</b>	CCAA	Const art.148.1.7º
Bases y coordinación de la planificación general de la <b>actividad económica</b> (6)	Estado	Const art.149.1.13º

(1) En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla , la competencia sobre estas materias no alcanza al plano legislativo, sino que se limita a potestades de administración, inspección, sanción y reglamentaria (respecto a esta, en los términos que establezca la legislación general del Estado). La materia de barreras urbanísticas y arquitectónicas entra en el título competencial de urbanismo y vivienda (y, en menor medida), ordenación del territorio (CCLR Dict 1/2000).

(2) No es infrecuente la asunción de competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia expropiatoria por los estatutos de autonomía (Andalucía, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Navarra, País Vasco, Comunidad Valenciana). No obstante, dicha regulación autonómica no ha de extenderse a la fijación de los criterios de determinación del justiprecio, a fin de evitar que los bienes expropiados puedan ser valorados con diferentes criterios en las distintas partes del territorio nacional (TCo 37/1987).

(3) Aun cuando, en principio, la competencia en estas materias corresponde exclusivamente al Estado, existen ciertas áreas de concurrencia (TCo 40/1998; 193/1998; 226/1998).

(4) La competencia estatal de los bienes inmuebles o del terreno no implica competencia en materia de medio ambiente (TCo 102/1995). La interpretación de esta regla debe ser restrictiva. Las normas de protección medioambiental dictadas por el Estado son conformes al orden constitucional de competencias solo cuando, de una forma directa, tiendan a la preservación, conservación o mejora ambientales (TCo 21-1-16).

(5) Su incidencia territorial ha sido destacada por TCo 61/1997.

(6) Esta regla abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la Constitución. La interpretación de este precepto ha de ser restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir o vaciar las competencias sectoriales autonómicas. En materia de urbanismo, la competencia del Estado comprende solo las medidas que tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (TCo 21-1-16).

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Por tanto, a la luz del reparto competencial, podemos ver la gran cantidad de materias de competencia estatal que, de forma indirecta, incidirán de manera determinante en la regulación del suelo no urbanizable.

### **4.3. *NORMATIVA CON AFECCIÓN AL SUELO NO URBANIZABLE***

---

Como hemos visto, la legislación urbanística y de ordenación del territorio ha sido muy cambiante en poco más de medio siglo, y más aún en el periodo constitucional. No sólo por los cambios de paradigma que los distintos gobiernos han ido introduciendo como reflejo de sus políticas socioeconómicas, sino que la aparición de los estatutos de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas y la determinante jurisprudencia, han ido reconfigurando el papel estatal en la materia.

Conforme a la asunción de competencias que recoge el Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>75</sup>, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Andalucía, han ido ejerciendo su función legisladora afrontando una serie de retos para el territorio derivados de las nuevas exigencias sociales, y concretamente como veremos, por el objeto de este estudio, para el suelo rústico o no urbanizable.

Por ejemplo, por la necesidad y demanda social, el ordenamiento jurídico ha ido absorbiendo lentamente la vinculación sistemática del territorio y el medio ambiente. Una toma de conciencia de los problemas que surgen en esta confrontación ha dado como fruto una prolífera adecuación normativa, muy especialmente en el desarrollo de instrumentos de prevención y control, aunque no tanto en los sistemas de jurídicos de ordenación. (Bassols Coma 1981)

---

<sup>75</sup> EAA. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. «BOE» núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

En base al art. 148.1.3ª CE, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) en su art. 56.3. indica que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.”*

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

El contexto actual, especialmente a través de las políticas europeas, ha obligado a introducir herramientas que ayuden a revalorizar el territorio rural como recurso social, organizativo, económico y ambiental. Este nuevo paradigma, con mayor o menor afección a la legislación en la ordenación del territorio se enfrenta a la perspectiva tradicional de un mundo rural residual, exigiendo un reconocimiento jurídico propio. (Bassols Coma 2006)

Pero son muchas las iniciativas europeas con afección al territorio. Es el caso del Convenio Europeo del Paisaje (CEP)<sup>76</sup> que establece textualmente *"el paisaje, como síntesis de las características de un determinado medio físico y de la acción humana sobre él a lo largo del tiempo, refleja la superposición de los diversos modelos culturales, ecológicos y económicos en el espacio...El paisaje es un elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comportan derechos y deberes para todos"*. (Consejo de Europa 2000)

En esta línea, aunque de una forma menos patrimonial, la Estrategia Territorial Europea (ETE)<sup>77</sup> pretende ser un marco común para un territorio europeo único, sin fronteras interiores, pero que reconozca la diversidad regional, cultural y geográfica. Pretende por tanto generar la visión del territorio europeo en su conjunto y guiar en la formulación de instrumentos de aplicación de las políticas territoriales. Sus principios según Mora Aliseda y Pimienta Muñiz son: *"la sostenibilidad del desarrollo, la integración de las políticas sectoriales, la cooperación de los actores responsables implicados y la concertación de las acciones"*. (Mora Aliseda y Pimienta Muñiz 1996, p. 702)

A estas fundamentales podemos unir otras que inciden indirectamente sobre el territorio, como aquellas estrategias que abogan por la regeneración urbana frente a los nuevos crecimientos, se trata de las políticas de sostenibilidad urbana como son las reflejadas en la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (La Carta de Aalborg) (Consejo Ministros UE 1994)<sup>78</sup> y la

---

<sup>76</sup> Véase Nota 1. El Convenio Europeo del Paisaje (CEP). Aprobado en Florencia en ...

<sup>77</sup> Ver Nota 3. ESDP (European Spatial Development Perspective), cuya traducción...

<sup>78</sup> CONSEJO MINISTROS UE, 1994. Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (La Carta de Aalborg). Aalborg, Dinamarca: Consejo informal.

posterior Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (Consejo Ministros UE 2007)<sup>79</sup>.

Es evidente que la legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio, o relacionada con la materia, es tremendamente extensa y tiene transversalmente incidencia en multitud de campos de estudio. A lo largo de este apartado haremos un recorrido por la normativa vigente extrayendo todos aquellos preceptos que tienen una incidencia directa sobre el suelo no urbanizable. Pretendemos con ello, sin perjuicio del desarrollo que hagamos en otros apartados analíticos del presente trabajo, aportar una visión global pero exhaustiva del régimen jurídico de las edificaciones irregulares en suelo no urbanizable.

---

*Fue aprobada en la Conferencia europea sobre las ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de Mayo de 1994. La Carta de Aalborg supone el compromiso a adecuar sus políticas a las directrices del desarrollo sostenible.*

<sup>79</sup> CONSEJO MINISTROS UE, 2007. Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, Borrador Final. . Leipzig, Alemania: Consejo informal.

*El 24 de mayo de 2007 los ministros europeos de urbanismo firmaron la Carta de Leipzig. A partir de este acuerdo, se incluye el objetivo del desarrollo sostenible de las ciudades de la Unión Europea en la agenda comunitaria.*

#### **4.3.1. NORMATIVA ESTATAL**

En la legislación básica estatal encontramos dos niveles o rangos de las normas vigentes, el legal y el reglamentario. De rango legal encontramos dos textos, el primero es el 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 (TRL576), con las peculiaridades de su vigencia que a continuación veremos, y el segundo es el 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 (TRL5RU15).

Por otro lado encontramos seis normas de rango reglamentario. Cuatro de ellas están derivadas del TRL576 mientras que las otras dos se aprueban en desarrollo de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Suelo vigentes respectivamente: Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de Sociedades Urbanísticas por el Estado, los Organismos autónomos y las Corporaciones Locales, de acuerdo con el artículo 115 de la Ley del Suelo (RD1169/78)<sup>80</sup>; Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU78)<sup>81</sup>; Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RDU78)<sup>82</sup>; Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU78)<sup>83</sup>; Real Decreto 1093/1997, de 4 de

---

<sup>80</sup> RD1169/78. Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de Sociedades Urbanísticas por el Estado, los Organismos autónomos y las Corporaciones Locales, de acuerdo con el artículo 115 de la Ley del Suelo. «BOE» de 5 de junio de 1978.

<sup>81</sup> RPU78. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 221, de 15 de septiembre de 1978

<sup>82</sup> RDU78. Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 223, de 18 de septiembre de 1978

<sup>83</sup> RGU78. Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 27, de 31 de enero de 1979

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 (RD1093/1997)<sup>84</sup>; Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RVLS)<sup>85</sup>.

#### **4.3.1.1. 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**

Derogada de manos del 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, tras la ya citada STC 61/1997<sup>86</sup> de 20 marzo de 1997, por su condición de preconstitucional, la Ley del Suelo de 1976 volvió a recobrar vigencia.

Eso sí, su vigencia es relativa, ya que debe entenderse en los términos de la exposición de motivos del TRLS08<sup>87</sup> que indica que su objetivo es evitar el fraccionamiento de las disposiciones estatales y cubrir los posibles vacíos con carácter de supletoriedad.

Así pues la lectura y aplicabilidad que debemos darle hoy a esta Ley, está muy alejada de los objetivos y pretensiones que pudo tener en el momento de su

---

<sup>84</sup> RD1093/1997. 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. «BOE» núm. 175, de 23 de julio de 1997

<sup>85</sup> RVLS. Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo. «BOE» núm. 270, de 9 de noviembre de 2011

<sup>86</sup> STC 61/1997, Op. Cít.

<sup>87</sup> La Exposición de motivos del TRLS08 indica como objetivo "evitar el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en la materia, excepción hecha de la parte vigente 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, que tiene una aplicación supletoria salvo en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla y, en consecuencia, ha quedado fuera de la delegación legislativa por cuya virtud se dicta este Real Decreto Legislativo".

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

aprobación<sup>88</sup>, a saber “*la ordenación urbanística en todo el territorio nacional*”. Y esa “*ordenación urbanística*” preconstitucional no es sólo la que hoy ostentan las Comunidades Autónomas, sino que engloba materias como la valoración o el tratamiento fiscal inmobiliario. Así pues, la regulación que este texto legal contiene acerca del Suelo No Urbanizable se centra en tres aspectos:

***4.3.1.1.1. Figuras y contenido del planeamiento relativo al suelo no urbanizable***

El Título I de la Ley desarrolla el “*Planeamiento urbanístico del territorio*” en el que se describen todos los instrumentos de ordenación, desde el Plan Nacional de Ordenación Territorial hasta los planes especiales de reforma interior, recogiendo no sólo su alcance y contenido sino su procedimiento y efectos. Para el caso del suelo no urbanizable dispone los siguientes instrumentos.

Aunque su aplicabilidad es supletoria, en relación al suelo no urbanizable, el texto establece que los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico preservar del desarrollo y, en su caso, establecer su protección<sup>89</sup>, dándole la para ello la potestad de establecer las medidas y condiciones precisas<sup>90</sup>.

Además Ley prevé un instrumento de desarrollo para el suelo no urbanizable, cuando este esté previsto por el Plan General, se trata del Plan Especial que entre otros objetivos tendrá el de protección del paisaje y la conservación del medio rural<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Art. 1 TRLS76

<sup>89</sup> Art. 11 TRLS76 en relación al objeto del Plan General en relación al suelo no urbanizable: “*preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje*”

<sup>90</sup> Art. 12.2.4 TRLS76 “*el Plan General establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales [...]*”

<sup>91</sup> Art. 17 TRLS76 “*para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas*”, refiriéndose en el caso de paisajes, conforme al art. 19 TRLS76, “*a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del*

Por último dispone normas complementarias de ordenación (Capítulo Cuarto), con algunas determinaciones que afectan directamente a las construcciones del Suelo No Urbanizable, en relación a la tipología, volumen o situación, encaminadas a la adaptación de estas al paisaje<sup>92</sup>.

#### 4.3.1.1.2. Determinaciones del régimen aplicable al Suelo No Urbanizable

En relación a la regulación del régimen urbanístico del suelo, recogida en el Título II, el suelo no urbanizable quedará constituido por aquellos que el Plan determine otorgarles una especial protección, así como en su carácter genérico el resto de suelos no clasificados como urbanos o urbanizables<sup>93</sup>.

En el régimen de suelo no urbanizable, y en el urbanizable sin Programa de Actuación Urbanística aprobado, se prevé varios tipos de construcciones<sup>94</sup>, como son las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y las vinculadas al servicio de las obras públicas. Así mismo podrán ser autorizables, mediante su procedimiento, edificaciones de utilidad pública o interés social, y viviendas familiares aisladas<sup>95</sup>, con la limitación de los suelos especialmente protegidos por el plan cuyo uso será siempre garante de los valores a proteger<sup>96</sup>.

---

*turismo; b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico. [...]"*

<sup>92</sup> Art. 73.b TRLS76.

<sup>93</sup> Art. 80 TRLS76 "Constituirán el suelo no urbanizable: a) Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores. b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico."

<sup>94</sup> Art. 85.2 TRLS76

<sup>95</sup> STS 15641/1988, de 29 de febrero. Ponente: D. José María Reyes Monterreal: "con carácter general están prohibidas por los artículos 85 del texto refundido de la Ley del Suelo y 44 del Reglamento de Gestión Urbanística y los que con ellos concuerdan las instalaciones, edificaciones y construcciones que no sean las que los mismos expresamente autorizan de modo riguroso y excepcional, que por lo mismo no consienten interpretación expansiva o generosa, y que son las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten, en su caso a los planes o normas del Ministerio

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

En relación al régimen de las parcelaciones en suelo no urbanizable, más allá de la limitación división de terrenos rústicos a lo dispuesto en la legislación agraria<sup>97</sup>, hace alusión específica a la prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable<sup>98</sup>.

### ***4.3.1.1.3. Tratamiento del Suelo No Urbanizable en materia de valoraciones***

La regulación de las valoraciones se encuentra recogida en el Capítulo Cuarto del Título II, es decir, como parte del régimen del suelo. Recordemos que esta Ley es preconstitucional, y por tanto no existía división de las competencias. La vinculación lógica entre la valoración del suelo y su régimen urbanístico, a día de hoy, se ve sesgada por la distribución de las mismas, obligando al legislador estatal a establecer un régimen básico del suelo distinto al urbanístico, llegando incluso a utilizar nomenclaturas, como las "*situaciones básicas del suelo*", que se alejen de la terminología urbanística.

Todo lo recogido en este Ley, en relación a las citadas valoraciones, se encuentra derogado por las posteriores leyes estatales, estando vigente a día de hoy el TRLSRU 2015 que veremos a continuación. No obstante me parece muy reveladora, y digna de señalar, la sencillez que se consigue en la norma con la vinculación entre las valoraciones y el régimen urbanístico del suelo, estableciendo de forma simple y taxativa, como fórmula genérica, que "*se tasarán con arreglo al valor inicial los terrenos clasificados como suelo no urbanizable*", siendo el valor inicial el resultante del "*rendimiento bruto que le correspondiera en la explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible*"<sup>99</sup>.

---

*de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas (que no es de lo que en este caso se trata), y siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3 edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población."*

<sup>96</sup> Art. 86.2 TRLS76

<sup>97</sup> Art. 85.4 TRLS76

<sup>98</sup> Art. 96 TRLS76

<sup>99</sup> Art. 104 y 107 TRLS76

#### **4.3.1.2. 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**

Este Texto Refundido fusiona en un solo cuerpo legal su predecesor TRLS08 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El texto presenta dos objetivos, por un lado definir y unificar la terminología y conceptos regulados en ambos textos, y por otro, ordenar y reestructurar los preceptos que en ellos se desarrollan. Se unifica por tanto en un solo texto legal suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuyo tratamiento por separado pudiera dar lugar a incoherencias o reiteraciones.

El TRLSRU15 aboga por el desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>100</sup>, defendiendo el uso del suelo como un recurso agotable y al servicio del interés general<sup>101</sup>. Llamando a las políticas públicas, entre otras, a: "*La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística*".

Como ya indicábamos, entre las competencias estatales encontramos el garantizar las condiciones básicas de la igualdad de los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos<sup>102</sup>, por lo que en relación a la materia

---

<sup>100</sup> Una sostenibilidad precisamente contraria al urban sprawl o ciudad difusa, consecuencia de los asentamientos irregulares en suelo no urbanizable, que hemos analizado anteriormente.

<sup>101</sup> Art. 3 TRLSRU15: "*las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible [...] y al uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular*".

<sup>102</sup> El art. 1 TRLSRU15, señala el objeto de la ley, y entre otros: "*La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo. [...] Asimismo, establece esta ley las bases económicas y medioambientales del*

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

investigada debemos destacar los siguientes contenidos que afectan al suelo no urbanizable:

### ***4.3.1.2.1. Bases del régimen del suelo***

Aunque la nueva ley elude el sistema de clasificación de suelo, por ser esta competencia autonómica, el establecimiento de las bases de régimen, sí que es responsabilidad del presente texto, por ello huyendo de denominaciones que interfirieran en la legislación urbanística, el TRLSRU15 adopta la denominación de "situaciones básicas del suelo", distinguiendo entre rural y urbanizado<sup>103</sup>.

Así dentro de su ámbito de aplicación, señala que compondrán el suelo en situación básica rural, por un lado aquel que esté preservado de su transformación a suelo urbanizado<sup>104</sup> y por otro lado el que estando prevista, ésta no haya finalizado junto a cualquier otro que no reúna las condiciones de suelo urbanizado.

Para hacer efectivos los derechos y deberes desarrollados en la presente Ley, y que respecto al suelo rural indicaremos a continuación, el legislador encomienda a las Administraciones Públicas con competencias en ordenación del territorio y urbanismo, entre otros el deber de prever suelos urbanizables que satisfagan las necesidades de crecimiento de la ciudad y salvaguarden el suelo no urbanizable de dichos procesos de transformación<sup>105</sup>.

---

*régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia."*

<sup>103</sup> Art. 21 TRLS15

<sup>104</sup> Art. 21.2.a) TRLSRU15 "En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística."

<sup>105</sup> Art. 20.1.a TRLSRU15 "[...] las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo

#### 4.3.1.2.2. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo en situación rural

Para estos suelos el TRLSRU15 desarrolla el contenido del derecho de propiedad distinguiendo facultades de deberes y cargas.

Entre las facultades del propietario del suelo en situación rural encontramos, de forma genérica, el uso, disfrute y disposición de los terrenos conforme a su naturaleza<sup>106</sup>. Los propietarios de suelos protegidos ven esta facultad acotada hasta el límite de la preservación de los valores que justificaron su protección<sup>107</sup>. Existe una única vía de excepcionalidad que son aquellos usos que gocen de interés público o social<sup>108</sup>. Los propietarios de aquellos suelos que la ordenación territorial y urbanística prevea su transformación a urbanizado, facultades adicionales derivadas de dicho proceso.

Pero dichas facultades van aparejadas a unos deberes y cargas. De forma general, para cualquier suelo, será dedicarlos a los usos previstos en la ordenación, conservarlos en condiciones de seguridad, salubridad, etc, y a ejecutar las obras adicionales que la administración ordene hasta el deber legal de conservación<sup>109</sup>.

---

*rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural”.*

<sup>106</sup>Art. 13.1 TRLSRU15 *“En el suelo en situación rural [...] las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. [...]”*

<sup>107</sup> Sigue Art. 13.1 TRLSRU15 *“[...] La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. [...]”*

<sup>108</sup> Sigue Art. 13.1 TRLSRU15 *“[...] Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.”*

<sup>109</sup> Art. 15.1 TRLSRU15

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

El deber de conservación para el suelo rural supone el mantenimiento de los terrenos y su masa vegetal, o su recuperación en caso necesario, de tal forma que se eviten riesgos de cualquier naturaleza, que garanticen la seguridad y salud pública, y prevengan la contaminación<sup>110</sup>. Adicionalmente se recoge el deber de satisfacer las prestaciones compensatorias por los usos excepcionales del suelo, así como ejecutar a su costa y ceder las infraestructuras necesarias<sup>111</sup>. Pero indudablemente no participará de la equitativa distribución de beneficios y cargas que se reserva a aquellos propietarios de los suelos previstos para su transformación a urbanizado<sup>112</sup>.

Por último, pero no menos importante, es el deber que atribuye a los propietarios de estos suelos y es que **"en este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza"**.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Art. 16.1 TRLSRU15 el deber de conservación del suelo rural "[...] supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo[...]".

<sup>111</sup> Art. 16.2. TRLSRU15 "el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear [...] las infraestructuras de conexión [...] con las redes generales".

<sup>112</sup> Art. 16.3. TRLSRU15

<sup>113</sup> STS 4854/1995, de 3 de octubre. Sala tercera de lo contencioso administrativo. Ponente D. Juan Manuel Sanz Bayon. Conforme al FJ3º: "La parcelación es una actividad típicamente privada, realizada por los particulares con arreglo a las normas de derecho común, ya en forma simultánea o sucesivamente. Cuando con esta operación de división de finca se puede dar lugar a constituir un núcleo de población -artículo 54.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo - la parcelación recibe la calificación de urbanística, definida -sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1.980-, como "Operación técnico jurídica sujeta a intervención administrativa" [...] La Ley prohíbe la realización de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (art. 96). Cualquier intento en este sentido debe ser

#### 4.3.1.2.3. Las Valoraciones del suelo

Por último, y con independencia del contenido del resto de títulos del presente texto y su afección directa o indirecta a la gestión y al régimen jurídico de cualquier suelo, resulta especialmente relevante destacar el Título V que desarrolla las valoraciones del suelo. Ya que el distinto tratamiento del suelo en función de su situación básica pone de manifiesto la dualidad del mismo y la plusvalía que necesariamente se produce tras su transformación.

Establece unos criterios de valoración para el suelo rural, entre ellos que las edificaciones, construcciones e instalaciones, así como los sembrados y plantaciones han de valorarse de forma independiente al suelo siempre que sean legales y se ajusten a la ordenación vigente<sup>114</sup>. La valoración del suelo se hará mediante la capitalización de las rentas<sup>115</sup>. Pero, lo que es más importante y consecuencia del control especulativo que la ley pretende, **"en ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados"**<sup>116</sup>. En definitiva se trata de valorar el suelo con sujeción a su función social real y evitar sobrevaloraciones derivadas de la pura especulación. No olvidemos que la lucha contra la especulación del suelo ha regido de forma histórica en los objetivos de la legislación del suelo en nuestro país, más aún en los textos posconstitucionales, por estar específicamente recogido en el art. 47 de la Constitución: *"Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (la vivienda), regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación"*.

#### **4.3.1.3. Los Reglamentos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**

---

*interceptado por la Administración encargada de velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística."*

<sup>114</sup> Art. 35.3. TRLSRU15

<sup>115</sup> Art. 36.1. TRLSRU15

<sup>116</sup> Art. 36.2. TRLSRU15

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Conforme a la Disposición Final Sexta del TRLS76, "el Gobierno, en los seis meses siguientes a la aprobación del texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dictará por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, previo dictamen del Consejo de Estado, el Reglamento general o, en su caso, los Reglamentos parciales que estime oportunos para el desarrollo y aplicación de esta Ley."

Los Reglamentos son tres: el Reglamento de Planeamiento (RPU78), el Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU78) y el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU78). Adicionalmente se aprueba RD 1169/1978, No obstante por su nula influencia al objeto de este trabajo, su contenido será obviado.

Los tres Reglamentos, al igual que la Ley a la que desarrollan, se encuentran en vigor con carácter supletorio, eso sí, sólo en aquello que no se oponga a textos posteriores de igual o superior rango. No obstante son reglamentos de gran utilidad, que no sólo han servido de base para la redacción de leyes y reglamentos autonómicos, sino que aún hoy sirven de base y guía en la redacción y aplicación de determinados instrumentos.

***4.3.1.3.1. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana***

El contenido de este reglamento se centra en los instrumentos de planeamiento, tanto general como de desarrollo, regulando sus determinaciones, la documentación, la formulación, la aprobación, la vigencia y la publicidad de los mismos. Entre otros, en este documento se establecen multitud de determinaciones, como las dotaciones y cesiones mínimas, que aún siendo con carácter supletorio, han servido de base para las regulaciones autonómicas posteriores.

En lo referente al Suelo No Urbanizable que nos atañe, la regulación se centra muy especialmente en las determinaciones para esta clase de suelo. Corroborando lo indicado en la Ley<sup>117</sup>, se reserva al Plan General Municipal la

---

<sup>117</sup> Art. 18 y 20 RPU78

potestad de la clasificación del suelo y la protección del suelo no urbanizable en base a la legislación urbanística vigente<sup>118</sup>. Las determinaciones que el Plan debe establecer para este suelo se ajustan a tres pilares<sup>119</sup>:

- Las áreas que deban ser objeto de especial protección, así como las prohibiciones y medidas dirigidas a la conservación, mejora y protección de los valores de estas.
- La definición de núcleo de población, al objeto de evitar los actos conducentes a su formación
- Las características y limitaciones de las construcciones que se permitan en esta clase de suelo.

De estas determinaciones que al menos recogerá el Plan puede destacarse el espíritu de protección del suelo no urbanizable, y muy especialmente su sensibilización a la formación de núcleos de población irregulares.

En desarrollo de la LS76 se regula el objeto y contenido de los Planes especiales, que, estén o no previstos en planificación territorial o urbanística superior, podrán desarrollar y ordenar *"la protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación"*<sup>120</sup>.

4.3.1.3.2. *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*

Es el segundo de los reglamentos y como ya se ha indicado, se encuentra en vigor con carácter supletorio. En este caso especialmente y de forma generalizada, la legislación autonómica ha desarrollado su propia regulación en la materia, eso sí, apoyándose en gran medida en la estructura y conceptos de este reglamento.

---

<sup>118</sup> Será potestad de las Normas Subsidiarias de Planeamiento cuando este sea el instrumento de planeamiento general conforme al art. 91 RPU78

<sup>119</sup> Art. 36 RPU78

<sup>120</sup> Art. 76 RPU78

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Aunque para nuestro trabajo es de gran valor esta materia, la aplicabilidad del presente Reglamento es muy limitada, ya que el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA)<sup>121</sup> unido a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>122</sup>, derogan íntegramente el presente. El RDUA será tratado en este trabajo en la legislación autonómica y específicamente en el apartado de las competencias de la administración local.

Así pues, como su tratamiento es genérico, y la competencia es autonómica, no existe (por encontrarse derogada) tipificación o descripción de las infracciones urbanísticas, aunque sí parcialmente de su procedimiento sancionador. Por tanto en este Reglamento no existe regulación ni alusión específica a las distintas clases de suelos.

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

Este es el último de la terna de Reglamentos que desarrollan el TRLS76 y aborda la gestión urbanística, entendiendo ésta como la ejecución del planeamiento. En este sentido la afección al suelo no urbanizable es limitada, salvo en lo concerniente en tres aspectos del régimen aplicable a los suelos no urbanizables:

- La sujeción de los suelos urbanizables a las limitaciones de los no urbanizables hasta su desarrollo<sup>123</sup>.
- La limitación de uso de los suelos especialmente protegidos a su destino y preservación de sus valores<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> RDUA. CA Andalucía. Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. «BOJA» núm. 66, de 07/04/2010

<sup>122</sup> LPAC. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 02 de Octubre de 2015

<sup>123</sup> Art. 45.1 RGU78

<sup>124</sup> Art. 45.2 RGU78

- Las limitaciones de las construcciones y usos en esta clase de suelo<sup>125</sup>.
- Y el procedimiento para la autorización de construcciones de interés público y social<sup>126</sup>.

#### **4.3.1.4. 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**

Su contenido viene a concretar medidas complementarias del Reglamento de ejecución de la Ley Hipotecaria en materia urbanística y su inscripción en el Registro de la Propiedad.

En concreto y con especial relevancia en el tema que abordamos se desarrolla el procedimiento para la inscripción de aquellas operaciones de división o segregación en las que exista duda fundada de creación de núcleo de población. En este sentido indica que cuando los Registradores de la Propiedad aprecien peligro de formación de núcleo de población<sup>127</sup>, remitirán al Ayuntamiento solicitud de adopción de acuerdo expreso de tal extremo<sup>128</sup>. Ante la no apreciación del Ayuntamiento de tal extremo se procederá a su inscripción<sup>129</sup>,

---

<sup>125</sup> Art. 44.1 RGU78

<sup>126</sup> Art. 44.2 RGU78

<sup>127</sup> Art. 79 RD1093/97 *"cuando de la operación que corresponda resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo o, en todo caso, aun siendo superiores, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, surgiera duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable [...]"*

<sup>128</sup> Art. 79 RD1093/97 *sigue "[...] remitirán copia del título o títulos presentados al Ayuntamiento que corresponda, acompañando escrito con solicitud de que se adopte el acuerdo que, en cada caso, sea pertinente y con advertencia expresa de que en caso de no contestación se procederá con arreglo a lo establecido en este artículo".*

<sup>129</sup> Art. 79 RD1093/97 *sigue "[...] si el Ayuntamiento comunicare [...] que del título autorizado no se deriva la existencia de parcelación urbanística ilegal, el Registrador practicará la inscripción de las operaciones solicitadas".*

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

mientras que si el ayuntamiento confirmara tal apreciación se suspenderá la inscripción hasta la incoación del correspondiente expediente<sup>130</sup>.

**4.3.1.5. Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo**

Por su carácter de reglamento viene a desarrollar los instrumentos y herramientas de cálculo del valor del suelo en desarrollo de la Ley. Aún siendo reproducciones de la propia Ley, al objeto del presente trabajo cabe destacar lo indicado en el art. 5.2.a RVLS, y es que con independencia de lo indicado en la Ley, "en los supuestos de edificaciones, construcciones e instalaciones no ajustadas a la legalidad al tiempo de su valoración y para las que no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición", cuando se encuentren en suelo en situación de rural "en ningún caso serán objeto de valoración y tampoco serán tenidas en consideración a los efectos del cálculo de la renta de la explotación". Y hace hincapié en su art. 7.5 de que "en ninguno de los casos previstos en este artículo, podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún efectivamente realizados."

---

<sup>130</sup> Art. 79 RD1093/97 sigue "[...] el Ayuntamiento remitiere [...] acuerdo del órgano competente [...] en el que afirme la existencia de peligro de formación de núcleo urbano o de posible parcelación ilegal, se denegará la inscripción de las operaciones solicitadas". Como efecto de lo anterior, "transcurridos cuatro meses [...] si no se presentare el documento acreditativo de incoación del expediente [...] el Registrador de la Propiedad practicará la inscripción de las operaciones solicitadas" y si "el Ayuntamiento [...] incoase expediente de infracción urbanística por parcelación ilegal, en el acuerdo correspondiente podrá solicitarse del Registrador de la Propiedad que la anotación preventiva procedente surta efectos de prohibición absoluta de disponer".

### **4.3.2. NORMATIVA ANDALUZA**

Como ya hemos visto las competencias de ordenación del territorio y urbanismo son competencias autonómicas, y en concreto en el caso de Andalucía son asumidas por el art. 56.3 del correspondiente Estatuto de Autonomía. Esto convierte a este apartado en el encuadre jurídico fundamental para nuestro tema y de más directa aplicación.

Al igual que el estatal, la normativa autonómica puede distinguirse en dos bloques, el de rango legal y el de rango reglamentario.

Entre las de rango legal encontramos la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTCA)<sup>131</sup>, su contenido es fundamental en la estructuración de la materia en la comunidad autónoma, no obstante y como a continuación desarrollaremos, al no ser estrictamente una norma urbanística la aplicabilidad e incidencia a nuestro tema es limitada.

En segundo lugar y más importantes encontramos la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), es la ley fundamental para nuestro desarrollo, y trabajaremos sobre el texto consolidado, ya que ha sufrido varias modificaciones principalmente relacionadas con las parcelaciones y construcciones en suelo no urbanizable (las más importantes en este aspecto han sido la Ley 2/2012<sup>132</sup>, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y Ley 6/2016<sup>133</sup>, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de

---

<sup>131</sup> LOTCA. CA Andalucía. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. «BOJA» núm. 8, de 22/01/1994, «BOE» núm. 34, de 09/02/1994.

<sup>132</sup> L2/2012. CA Andalucía. Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. «BOE» núm. 46, de 23 de febrero de 2012.

<sup>133</sup> L6/2016. CA Andalucía. Ley 6/2016, de 1 de agosto, 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 urbanísticas en suelo no urbanizable. «BOJA» núm. 150, de 05/08/2016, «BOE» núm. 222, de 14/09/2016.

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Por último encontramos dos textos más de rango legal como son la Ley 13/2005, de 11 noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo y el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía (DL5/2012)<sup>134</sup>. Aunque tiene transcendencia transversal sobre el urbanismo, su contenido estrictamente versa sobre las materias de vivienda y de ordenación del territorio con escasa o nula incidencia en nuestro tema, por lo que no se hará mayor desarrollo.

Así mismo existen ocho decretos que, en este campo, y con rango reglamentario operan en Andalucía. No obstante seis de ellos tienen escasa incidencia en nuestro tema de desarrollo, tan sólo existen dos de gran relevancia y que por ello serán objeto del presente apartado. Se trata del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUCA)<sup>135</sup> y 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 (D2/2012)<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> DL5/2012. Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. «BOJA» núm. 233, de 28 de noviembre de 2012.

<sup>135</sup> RDUCA.CA Andalucía. Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. «BOJA» núm. 66, de 07/04/2010.

<sup>136</sup> D2/2012. CA Andalucía. Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. «BOJA» núm. 19, de 30 de enero de 2012.

#### **4.3.2.1. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

Las parcelaciones en suelo no urbanizable tienen una incidencia muy importante en el territorio, pero como ya hemos adelantado el alcance de la ordenación del territorio<sup>137</sup> es limitado por su enfoque global, o lo que es lo mismo, la escala a la que se ordena. Son objetivos de esta Ley: *“la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.”*

De esta forma no es tan determinante la regulación que pueda contener la propia Ley, como las normas, directrices o recomendaciones que contengan los Planes de Ordenación del Territorio<sup>138</sup>.

Tal prevé esta Ley, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)<sup>139</sup> contiene las estrategias generales encomienda a su vez a los Planes Subregionales de Ordenación Territorial el desarrollo de estas, siendo en definitiva todos los poderes públicos los que materialicen en sus competencias dichas líneas, pero muy especialmente los ayuntamientos andaluces a través de sus Planes de Generales de Ordenación Urbanística los que han de plasmar las políticas territoriales en la regulación de sus términos municipales.

---

<sup>137</sup> Exposición de motivos, LOTA *“la Ordenación del Territorio constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad”.*

<sup>138</sup> El contenido y alcance se desarrolla en el Título I de la LOTA.

<sup>139</sup> POTA. Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. «BOJA» núm. 250, de 29 de diciembre de 2006.

Por tanto, y para el contenido del trabajo, el análisis ha de centrarse en la LOUA que iniciamos a continuación.

#### **4.3.2.2. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía**

En 1979 se transfirieron las competencias en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual acogíendose a la regulación estatal existente, y ante una inmensa mayoría de municipios que ya contaban con planeamiento general no vio la necesidad de una legislación autonómica.

Fue la STC 61/1997<sup>140</sup>, y su deslinde de competencias, la que generó cierto vacío de regulación en la materia provocando que el Parlamento de Andalucía aprobara la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se aprueban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana. Este texto básicamente recuperaba como texto legislativo propio de Andalucía la parte anulada del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Así pues la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) viene a desarrollar, junto a la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, las competencias que en estas materias le confieren la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Por la multitud de modificaciones que han ido introduciendo algunas leyes transversales, y algunas propias como la Ley 2/2012<sup>141</sup> y la Ley 6/2016<sup>142</sup>, el presente desarrollo lo realizaremos sobre el texto consolidado.

---

<sup>140</sup> STC 61/1997, Op. Cít.

<sup>141</sup> Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, tiene como principal objetivo adaptar la LOUA a la legislación estatal (TRLS08) para mayor coherencia entre ambos textos. Básicamente las innovaciones se centran en los principios de participación, transparencia y publicidad, se modifica el régimen del suelo urbano no consolidado, se prevé la monetización en la cesión de dotaciones, se conecta el planeamiento urbanístico con los planes de vivienda y suelo, se crean horquillas de densidades de vivienda, se limitan los crecimientos a determinados

Centrándonos pues en el texto de la LOUA, cabe indicar que al igual que en la normativa estatal supletoria la figura principal de planeamiento es el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)<sup>143</sup>.

Esta "ordenación urbanística" supone, conforme al art.10 LOUA, dos niveles: la estructural y la pormenorizada. Y es evidente que en esa "totalidad del término municipal" se entienden todos los suelos sea cual sea la clasificación prevista. Para la totalidad del Suelo No Urbanizable, ya sea con carácter estructural o pormenorizado, el PGOU ha de establecer una normativa y especificar las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos. La importancia que la LOUA le da a esta determinación estructural es tal, que conforme al art. 36.2.a.4), cuando las innovaciones "alteren las especificaciones de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos deberán justificar expresa y concretamente que la nueva regulación garantiza la preservación del suelo no urbanizable de dicho tipo de procesos urbanísticos". Una vez más vemos la importancia que la legislación urbanística otorga a la formación de asentamientos (núcleos de población) en suelo no urbanizable.

---

procedimientos de revisión, y por último se introducen pequeños cambios puntuales en materia de disciplina urbanística.

<sup>142</sup> La Ley 6/2016, de 1 de agosto, 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 urbanísticas en suelo no urbanizable viene a eliminar algunas incertidumbres surgidas a raíz de la modificación en 2012 y la aprobación del Decreto 2/2012. En concreto introduce aclaraciones en la prescripción de parcelaciones y de las construcciones en ellas existentes. En definitiva abre el número de supuestos en los que puede aplicarse el Régimen de Asimilado a Fuera de Ordenación. Así mismo en las cinco disposiciones adicionales se prevén determinadas medidas aplicables en los distintos supuestos de la Ley, aunque por su contenido meramente reglamentario lo veremos entre las herramientas a disposición de los municipios.

<sup>143</sup> Art. 8 LOUA "Los Planes Generales de Ordenación Urbanística establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo."

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

Al igual que hemos visto en la normativa estatal supletoria, la LOUA también prevé el Plan Especial<sup>144</sup> como instrumento de desarrollo para el Suelo No Urbanizable.

Cabe destacar las actuaciones de interés público y social en suelo no urbanizable reguladas en el art. 42 LOUA, definidas como *"las actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren"* los siguientes requisitos:

- Utilidad pública o interés social.
- Procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico.
- Compatibilidad con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo.
- No inducir a la formación de nuevos asentamientos.

*"Dichas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales."*

El instrumento previsto para la autorización de estas actuaciones de forma genérica es el Proyecto de Actuación, procediendo el ya citado Plan Especial cuando comprenda terrenos pertenecientes a más de un término municipal, presente incidencia o trascendencia territoriales supramunicipales, afecte a la ordenación estructural del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística o cuando comprendan una superficie superior a 50 hectáreas.

### ***4.3.2.2.1. La clasificación del Suelo No Urbanizable***

---

<sup>144</sup> Art. 14 LOUA, entre las finalidades del Plan Especial está *"establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable"*, y siempre y cuando sea éste su objeto, *"deberán valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales"*.

El PGOU clasificará la totalidad del término municipal en urbano, no urbanizable o urbanizable<sup>145</sup>.

Conforme al art. 46 LOUA y en desarrollo de los principios de la legislación estatal, han de ser clasificados como Suelo No Urbanizable, formando parte de las siguientes categorías, los suelos adscritos en el PGOU por:

Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica (SNU-EP-LE)

- *Tener la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres, por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características.*
- *Estar sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general.*
- *Presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales cuando tales riesgos queden acreditados en el planeamiento sectorial.*

Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística (SNU-EP-PTU)

- *Ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico.*
- *Entenderse necesario para la protección del litoral.*

---

<sup>145</sup> Art. 44 LOUA "Plan General de Ordenación Urbanística clasifica la totalidad del suelo de cada término municipal en todas o algunas de las siguientes clases de suelo: urbano, no urbanizable y urbanizable, distinguiendo en cada una de éstas las correspondientes categorías".

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

- *Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.*

### Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado (SNU-HRD)

- *Constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar.*

### Suelo no urbanizable de carácter natural o rural (SNU-CNR)

Formarán parte de esta categoría, cuando los redactores no consideren su inclusión como SNU-EP-PTU, todos aquellos suelos por:

- *Considerarse necesaria la preservación de su carácter rural, atendidas las características del municipio, por razón de su valor, actual o potencial, agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo.*
- *Ser necesario el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público.*
- *Presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales no incluidos en la categoría de especial protección por legislación específica.*
- *Proceder la preservación de su carácter no urbanizable por la existencia de actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización.*
- *Ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.*

#### 4.3.2.2.2. Contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo: derechos y deberes del Suelo No Urbanizable

En desarrollo de la normativa estatal, la LOUA<sup>146</sup> establece los derechos y deberes como parte del contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo. En concreto y de forma general es derecho *"el uso, disfrute y la explotación normal del bien, a tenor de su situación, características objetivas y destino, conforme, o en todo caso no incompatible, con la legislación que le sea aplicable, y en particular con la ordenación urbanística"*. Adicionalmente para los terrenos adscritos al Suelo No Urbanizable *"la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características de la explotación"*. Adicionalmente estos suelos tendrán la facultad de *"realización de las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades que, no previstas en la letra anterior, se legitimen expresamente por los Planes de Ordenación del Territorio, por el propio Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, así como, en su caso, por los instrumentos previstos en la legislación ambiental"*. En suelos de especial protección *"esta facultad tiene como límites su compatibilidad con el régimen de protección a que estén sujetos"*, o *"por la ordenación específica que para los mismos establezca el Plan General de Ordenación Urbanística"*.

Frente a estos derechos, los deberes enunciados conllevan su uso con sujeción a su función social, en definitiva a su ordenación urbanística<sup>147</sup>.

#### 4.3.2.2.3. El régimen del suelo no urbanizable

Por su transcendencia en la presente investigación procedemos a su extracción, aunque sin alejarnos de la literalidad<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Art. 50 y 51 LOUA

<sup>147</sup> Art. 51 LOUA "destinar el suelo al uso previsto por la ordenación urbanística, conservar las construcciones o edificaciones e instalaciones existentes en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad y ornato, así como cumplir las exigencias impuestas por la ordenación urbanística para el legítimo ejercicio del derecho o derechos reconocidos en el artículo anterior. [...]" así como, "conservar y mantener el suelo, y en su caso su masa vegetal, y cuantos valores en él concurren en las condiciones requeridas por la ordenación urbanística y la legislación específica que le sea de aplicación."

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

De forma genérica, y no expresamente sometidas a licencia municipal, podrán realizarse *"obras o instalaciones precisas para el desarrollo de las actividades enumeradas en el artículo 50.B a)"* (agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga) *"que no estén prohibidas expresamente por la legislación aplicable"* o por los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y ello incluye la prohibición de aquellas *"actuaciones que comporten un riesgo previsible y significativo, directo o indirecto, de inundación, erosión o degradación del suelo"*.

En estos suelos también podrán realizarse *"las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, estando expresamente permitidas"* en el planeamiento urbanístico y estando sujetas a licencia municipal, sean consecuencia de:

- a) El normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas.*  
-No estarán sujetos a licencia aquellos actos de segregación que no tengan por objeto la implantación de usos urbanísticos-.
- b) La necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos.* -Ateniéndose al procedimiento de actuaciones de interés público del art. 42 y 43-.
- c) La conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes.*
- d) Las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.*
- e) La ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos.*

Y por último, cuando la ordenación urbanística lo contemple podrán llevarse cabo actuaciones de interés público conforme al correspondiente procedimiento<sup>149</sup>, siendo por duración limitada, garante de la restitución, y pago de la prestación compensatoria.

En el suelo no urbanizable de especial protección, sea cual sea su categoría, podrán realizarse los actos antes enumerados siempre y cuando estén previstos

---

<sup>148</sup> Art. 52 LOUA

<sup>149</sup> Art. 42 y 43 LOUA

por el planeamiento urbanístico y sean compatibles con el régimen de protección a que esté sometido<sup>150</sup>.

Pero adicionalmente a éste régimen del Suelo No Urbanizable, que ha de formalizar el PGOU, la propia LOUA<sup>151</sup> establece unas normas de aplicación directa para los actos de construcción o edificación e instalación en terrenos con esta clasificación, aun en caso de inexistencia de planeamiento. Este tipo de actos ha de ceñirse a las siguientes reglas:

1. *a Ser adecuados y proporcionados al uso a que se vinculen.*
2. *a Tener el carácter de aislados.*
3. *a No tener más de dos plantas, salvo prescripción imperativa distinta del Plan.*
4. *a Presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su ubicación y a su integración en el entorno.*
5. *a Evitar la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje en los lugares abiertos o en perspectiva de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y caminos con valores paisajísticos.*

Aunque se aleja de nuestro tema de estudio, es interesante la mención para su conocimiento, de dos herramientas de las que dispone la administración para su intervención en el Suelo No Urbanizable. Y es que a través de los planes y actividades de planificación de la ordenación del territorio y de los PGOU, la Junta de Andalucía y los municipios respectivamente podrán delimitar áreas de reserva de terrenos<sup>152</sup> y áreas de tanteo y retracto<sup>153</sup>. Siendo estas herramientas destinadas a obtención de patrimonio municipal de suelo, pero también con el objeto de intervenir en el territorio para el control de procesos de parcelación en suelo no urbanizable<sup>154</sup>.

#### 4.3.2.2.4. Las parcelaciones

---

<sup>150</sup> Art. 52.6 LOUA

<sup>151</sup> Art. 57 LOUA

<sup>152</sup> Art. 73 y ss LOUA

<sup>153</sup> Art. 78 y ss LOUA

<sup>154</sup> Art.78.4 LOUA "También podrán delimitarse áreas para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en suelo no urbanizable con el objeto de regular o controlar procesos de parcelación en dicho suelo".

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

Aunque en la estructura de la LOUA forma parte del Título II, régimen urbanístico del suelo, por la importancia para el presente tema, las parcelaciones merecen su tratamiento separado. Así el art. 66 LOUA define como parcelación urbanística en Suelo No Urbanizable como ***"la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos"***.

No obstante, ante la dificultad de discernir estos actos de aquellos que formen parte del normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas, la ley abre cierta facultad subjetiva en su detección<sup>155</sup>. Y su régimen es simplemente el de su prohibición<sup>156</sup>.

### ***4.3.2.2.5. La disciplina urbanística, las licencias y los servicios***

Entre las potestades que ejerce la Administración en el cumplimiento de la legislación y la ordenación urbanística, o lo que es lo mismo, la disciplina urbanística, se encuentra<sup>157</sup>:

- a) La intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en las formas dispuestas en esta Ley.*

---

<sup>155</sup> Art. 66.2 LOUA "se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos del apartado anterior, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. En tales casos será también de aplicación lo dispuesto en esta Ley para las parcelaciones urbanísticas según la clase de suelo de la que se trate".

<sup>156</sup> Art. 68.2 LOUA "en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen [...]. En caso de inexistencia de tales actos administrativos, las parcelaciones urbanísticas, al estar expresamente prohibidas, tendrán las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico aplicable".

<sup>157</sup> Art. 168 LOUA

- b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*
- c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en los términos previstos en esta Ley.*
- d) La sanción de las infracciones urbanísticas.*

En el tema de desarrollo, y como hemos visto en la introducción e identificación del problema, uno de los aspectos sociales y ambientales más importantes es la demanda de servicios urbanísticos. En este sentido establece la LOUA exigencias referentes a su contratación provisional y definitiva. Conforme al texto original, para la provisional será exigible la acreditación de la licencia de obras, mientras que para la definitiva será la de ocupación o primera utilización<sup>158</sup>. No obstante la Ley 2/2012 antes enunciada, añade que *"en los casos regulados reglamentariamente para los que proceda el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación"<sup>159</sup> [...] la contratación de los servicios se llevará a cabo bajo las condiciones establecidas por el reconocimiento, que será título suficiente para la prestación de los servicios autorizados por el mismo".*

#### 4.3.2.2.6. La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado

Aunque esta sección tiene su desarrollo en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía que más adelante veremos, y su tratamiento en este trabajo forma parte de las herramientas a disposición de la administración, procedemos a extraer los fundamentos que nos ayuden a comprender su contexto normativo.

---

<sup>158</sup> Art, 175 LOUA

<sup>159</sup> Art. 34.2.b) LOUA: "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".

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

El primer concepto es **las medidas cautelares de suspensión**, recogido en el art. 181 LOUA, *"cuando un acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo que esté sujeto a cualquier aprobación o a licencia urbanística previas, se realice, ejecute o desarrolle sin dicha aprobación o licencia o, en su caso, sin orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, la persona titular de la Alcaldía deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, realización o desarrollo, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos. Esta medida se adoptará cuando se aprecie la concurrencia de las circunstancias anteriores, incluso con carácter previo al inicio del expediente de restablecimiento del orden jurídico perturbado"*. Con independencia del precintado de las obras y del traslado a las compañías suministradoras, si la orden fuera desatendida, *"podrá disponerse la retirada y el depósito de la maquinaria y los materiales de las obras, instalaciones o usos"*, y mientras persista dará lugar *"a la imposición de sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas y, en todo caso y como mínimo, de 600 euros."*

Otro de los conceptos fundamentales tratados en este capítulo es **el restablecimiento del orden jurídico perturbado**. Conforme al art. 182 LOUA, para aquellos actos que hayan sido objeto de suspensión o que ya se hayan terminado, el restablecimiento del orden jurídico perturbado *"tendrá lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación vigente"*. Si estas fueran compatibles se instará a la legalización en el plazo de dos meses, y aún aplicando el principio de proporcionalidad, si transcurrido el plazo no se hubiera atendido tal requerimiento de legalización *"procederá la imposición de sucesivas multas coercitivas por periodos mínimos de un mes y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas y, en todo caso y como mínimo, 600 euros"*.

En el caso de que las obras sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, cuando no se haya atendido a la legalización instada, o

que en el procedimiento de legalización se determine la improcedencia de la misma, se procederá a **la reposición de la realidad física alterada**. En la propuesta de resolución *"deberán incluir, cuando proceda, las disposiciones sobre plazos y otras materias que se estimen precisas para la reposición, a costa del interesado, de las cosas al estado inmediatamente anterior [...], incluida la demolición o en su caso reconstrucción"*. Determinante en nuestro tema es el caso de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable<sup>160</sup>, prevé que *"el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa, en la forma y en las condiciones que se determinen reglamentariamente"*. En este caso, y como ya comentaremos más adelante, la Ley 6/2016 ha introducido una nueva excepción a esta reposición, y es que *"quedarán excluidas de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. A estas edificaciones les será de aplicación el régimen de asimilado al de fuera de ordenación establecido en el párrafo tercero del artículo 34.1.b), con las particularidades recogidas en la disposición adicional decimoquinta de la presente ley, siempre que la parcelación urbanística no tenga la condición de asentamiento urbanístico"*. El incumplimiento de las órdenes de reposición dará lugar *"a la imposición de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras realizadas y, en todo caso, como mínimo de 600 euros"*. Transcurrido el último plazo para el cumplimiento voluntario, la reposición de la realidad física altera *"podrá llevarse a cabo su ejecución subsidiaria a costa de éste"*.

Es fundamental en la disciplina los plazos con los que cuenta la administración, establece la siguiente **limitación temporal**<sup>161</sup>, conforme al cual *"las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado [...] sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación"*. No obstante a lo anterior el propio art. 185 presenta un complejo esquemas de

---

<sup>160</sup> Art. 183.3. LOUA

<sup>161</sup> Art. 185 LOUA

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

excepciones y contraexcepciones fruto de las sucesivas modificaciones de la Ley y que procedemos a enumerar de forma estructurada en el siguiente cuadro:

Parcelaciones urbanísticas en Suelo No Urbanizable que afecten a:	
Terrenos SNU Especial Protección	Sin limitación temporal
Bienes o espacios catalogados	Sin limitación temporal
Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras	Sin limitación temporal
Determinaciones estructurales PGOU o POI	Sin limitación temporal
Resto de SNU:	
parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal	Con limitación: 6 años
parcelas sobre las que las que no existan edificaciones o aun existiendo no son residenciales o no ha transcurrido la limitación temporal	Sin limitación temporal
Parcelaciones urbanísticas en Suelo Urbano o Urbanizable que afecten a:	
Bienes o espacios catalogados	Sin limitación temporal
Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras	Sin limitación temporal
Determinaciones estructurales PGOU o POI	Sin limitación temporal
Resto de actos y usos en cualquier clase de suelo que afecten a:	
Terrenos SNU Especial Protección	Sin limitación temporal
Bienes o espacios catalogados	Sin limitación temporal
Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras	Sin limitación temporal
Determinaciones estructurales PGOU o POI	Sin limitación temporal
Resto de suelos y otras determinaciones	Con limitación: 6 años

*Cuadro: Excepciones al Plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística conforme al art. 185.2 LOUA. Elaboración Propia*

***4.3.2.2.7. Infracciones urbanísticas y sus sanciones.***

Desarrollado en el Título VII de la LOUA y aunque el presente trabajo no trata específicamente del régimen sancionador, sí que nos parece necesario para el desarrollo del mismo tener un orden de magnitud de las posibles infracciones y sus sanciones, previstas en la ley, y que se cometen al parcelar y edificar terrenos en suelo no urbanizable. Así pues conforme al art. 191 y 207 LOUA, "son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta Ley", y estas "se clasifican en leves, graves y

*muy graves*". Entre otros, y en relación a actos en el suelo no urbanizable encontramos que:

*Son infracciones leves:*

- *La prestación de servicios por parte de las empresas suministradoras sin exigir la acreditación de la correspondiente licencia [...] así como la continuidad en la prestación cuando haya sido adoptada la suspensión cautelar.*

*Son infracciones graves:*

- *La obstaculización al ejercicio de las funciones propias de la potestad inspectora a que se refieren los artículos 179 y 180 de esta Ley.*
- *La ejecución, realización o desarrollo de actos de parcelación, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación del uso del suelo, que sean contrarios a la ordenación territorial o urbanística.*

*Son infracciones muy graves:*

- *Las parcelaciones urbanísticas en terrenos que tienen el régimen del suelo no urbanizable.*
- *Las tipificadas como graves [...] cuando afecten a:*
  - o *Suelos no urbanizables de especial protección o incluidos en la zona de influencia del litoral.*
  - o *Parques, jardines, espacios libres, infraestructuras y demás reservas para dotaciones.*
  - o *Bienes o espacios catalogados.*
  - o *Otras determinaciones de la ordenación estructural previstas en el instrumento de planeamiento, cuyo desarrollo o ejecución se vea imposibilitado.*
- *La inobservancia de las medidas cautelares de suspensión ordenadas con motivo del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

La LOUA desarrolla las sanciones<sup>162</sup> correspondientes a cada tipo específico de infracciones urbanísticas. Sin embargo, las nombraremos sucintamente en las herramientas a disposición de la administración local.

---

<sup>162</sup> Capítulo III del Título VII LOUA

**4.3.2.2.8. Regímenes especiales de edificaciones existentes en Suelo No Urbanizable**

Aunque viene desarrollado específicamente en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que veremos más adelante, las siguientes tres situaciones o regímenes tienen su respaldo en la Ley como es preceptivo.

Se desarrollan en las Disposiciones Adicionales (DA1<sup>a</sup>, DA13<sup>a</sup> y DA15<sup>a</sup>) y se trata de la situación legal de Fuera de Ordenación (FO), las Edificaciones Anteriores a la Ley 19/1975, de 2 de mayo (EA75) y el Régimen Asimilado de Fuera de Ordenación (AFO). Por su claridad expositiva lo desarrollaremos en el apartado de herramientas a disposición de la administración local.

**4.3.2.3. *Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía***

El presente Reglamento se aprueba en cumplimiento de la Disposición Final Única de la LOUA, y en base a los art. 56.3 y 92.2.a) EAA<sup>163</sup>.

De esta forma desarrolla los Títulos VI y VII de la LOUA y desplaza casi la totalidad del contenido del RDU78 estatal, salvo lo referido a órdenes de ejecución que será aplicable de forma supletoria en lo que no se oponga a la LOUA y a este texto.

Así pues, este Decreto pretende poner a disposición de los Ayuntamientos una serie de herramienta de actuación para combatir la ilegalidad urbanística<sup>164</sup>,

---

<sup>163</sup> "corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye [...] la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística", y reserva a los Ayuntamientos las competencias propias, en los términos que determinen las leyes de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística".

con el objeto de asegurar el cumplimiento de la ordenación y planificación urbanística del municipio. Como tal herramienta resulta necesario hacer su lectura transversalmente a la LOUA y de una forma más analítica por ello la vamos a desarrollar, dentro de las herramientas con las que cuenta la administración local, en el apartado 5.2. PREVENTIVAS (disciplina).

**4.3.2.4. Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía**

El objeto<sup>165</sup> de este Decreto, que es *“regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como reconocer su situación jurídica y satisfacer el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo”*, se inserta en la problemática cada vez más extendida de algunas zonas de Andalucía, como ya hemos visto anteriormente, en las que aparecen multitud de construcciones y asentamientos irregulares en suelos con el régimen de no urbanizable.

Por su valor instrumental y específicamente aplicable a nuestro tema, y por la lectura necesaria aplicada bajo la LOUA lo analizaremos dentro de las herramientas con las que cuenta la administración local, en el apartado 5.3. PALIATIVAS (gestión).

---

<sup>164</sup> Art. 4 RDUA potestades: *“a) La intervención preventiva [...], b) La inspección de la ejecución [...] c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado [...] d) La sanción de las infracciones urbanísticas”*.

<sup>165</sup> Art. 1 D2/2012

## **5. HERRAMIENTAS CON LAS QUE CUENTA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

### **5.1. Competencias del municipio andaluz**

El municipio, a diferencia de Estado y comunidades autónomas, no cuenta con una reserva de competencias en la Constitución, salvo la cláusula genérica de la autonomía local (art. 137 CE)<sup>166</sup>, por la cual simplemente se reconoce el derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y administración de los asuntos que le atañen.

Los ciudadanos son los destinatarios más inmediatos del urbanismo, por un lado por ser el sujeto al que se destinan tanto los derechos como los deberes que de él se emanan, y por otro lado porque su vida va a desarrollarse en el escenario construido por los urbanistas. Poseen el "derecho a la ciudad" de Lefevre, y por todo ello se le confiere una indudable facultad de participación. Y la forma más obvia y antigua es a través de las Administraciones Locales como máximos representantes de la comunidad local. (García de Enterría 1978, p. 304)

Tanto el Estado, a través de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)<sup>167</sup>, y muy especialmente la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA)<sup>168</sup> y de su legislación sectorial, confieren al municipio competencias propias, en las materias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

La ordenación urbanística, o planificación, es llevada a cabo a través de los procesos de iniciación, elaboración, tramitación y aprobaciones no definitivas de

---

<sup>166</sup> Art. 137 CE: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

<sup>167</sup> LRBRL. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985

<sup>168</sup> LAULA. CA Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. «BOJA» núm. 122, de 23/06/2010, «BOE» núm. 174, de 19/07/2010.

todos los instrumentos de planeamiento. Y además la aprobación definitiva de todos aquellos instrumentos que no afecten a la ordenación estructural del municipio. La gestión y ejecución del planeamiento son los medios por los que se han de materializar en la realidad las previsiones del planeamiento. Y por último, la disciplina urbanística son todas aquellas competencias destinadas al control administrativo de la actividad urbanística, incluyendo la intervención preventiva, la inspección, la protección de la legalidad y su sanción. (Martín Nieto et al. 2018, p. on-line)

Conforme a estos principios la LAULA<sup>169</sup> concreta las competencias de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:

- a) *Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.*
- b) *Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.*
- c) *Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.*
- d) *Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.*
- e) *Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*
- f) *Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.*
- g) *Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado*
- h) *Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas."*

Así en desarrollo de este contenido la propia LOUA en su art. 31 establece que "a los efectos del ejercicio de la potestad de planeamiento corresponde a los municipios:

- A) *La formulación de proyectos de:*
  - a) *Cualesquiera instrumentos de planeamiento de ámbito municipal.*

---

<sup>169</sup> Art. 9.1 LAULA.

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

*b) Planes de Ordenación Intermunicipal y de los que deban desarrollarlos, cuando exista acuerdo entre los municipios interesados.*

*B) La aprobación definitiva de:*

*a) Las innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que no afecten a la ordenación estructural de éstos.*

*b) Los Planes Parciales de Ordenación que no desarrollen Planes de Ordenación Intermunicipal.*

*c) Los Planes Especiales de ámbito municipal, salvo aquellos cuyo objeto incluya actuación o actuaciones urbanísticas con incidencia o interés supramunicipal o determinaciones propias de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.*

*d) Los Estudios de Detalle de ámbito municipal.*

*e) Los Catálogos de ámbito municipal.”*

Todo ello sin perjuicio del informe previo y preceptivo de la Consejería, para la aprobación de los instrumentos recogidos en la letra B).<sup>170</sup>

Y si el peso de la ordenación recae sobre la administración local, parece lógico que su materialización o la potestad de gestión y ejecución del planeamiento correspondan a esta mediante *la dirección, inspección y control* de toda actividad de iniciativa privada, y ésta corresponde íntegramente a la administración cuando sea de iniciativa pública<sup>171</sup>. Y para el cumplimiento de dichas potestad, la administración local podrá utilizar cualquiera de las formas de gestión admitidas por la legislación de régimen jurídico<sup>172</sup>.

Igual sentido tiene que como potestad de control de la legalidad, las competencias en materia de disciplina urbanística pertenezcan a la administración local, es así como la LOUA la reconoce como “una competencia municipal universal”<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> Art. 31.1 LOUA

<sup>171</sup> Art. 85 LOUA

<sup>172</sup> Art. 90 LOUA

<sup>173</sup> Preámbulo LOUA: “*la minuciosa regulación de la protección de la legalidad urbanística parte de la base de que esta pasa a ser una competencia municipal universal*”

Es así como se desarrolla en el art. 171 en relación a las licencias, en el art. 179 en relación a la inspección, y en los art. 181 a 183 en relación a las medidas cautelares de suspensión, al restablecimiento del orden jurídico perturbado y a la reposición de la realidad física alterada respectivamente y finalmente en el art. 195 le otorga la competencia en los procedimientos sancionadores.

En el texto original de la LOUA el art. 188 preveía la sustitución de la competencia municipal por la administración autonómica, en ciertos casos de inactividad. Pero el Tribunal Constitucional, a través de la STC 154/2015<sup>174</sup> y en defensa de la autonomía local constitucionalmente reconocida, ha anulado dicho artículo.

Vemos así como en el reparto competencial, cualquier acción (de planeamiento, ejecución o disciplina) sobre las edificaciones y parcelaciones en suelo no urbanizable, serán responsabilidad de la administración local. A la que la legislación le brinda dos vías de actuación, que no son optativas. Es decir, los municipios en primera instancia han de ejercer la disciplina<sup>175</sup>, y en segunda instancia, y ante la falta de eficacia de la primera vía, el legislador propone la gestión urbanística, que podrá ser a través de la incorporación al planeamiento, o el reconocimiento de su régimen urbanístico de aplicación<sup>176</sup>,

---

<sup>174</sup> STC 154/2015, de 9 de julio. Ponente D. Andrés Ollero Tassara ( BOE de 14 de agosto de 2015). Por la que se anulan preceptos legales autonómicos que atribuían a la Administración autonómica el ejercicio subsidiario de las potestades de planeamiento y de disciplina urbanística.

<sup>175</sup> En base a los Títulos VI y VII de la LOUA y su desarrollo mediante el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>176</sup> En base a los Títulos I y IV de la LOUA y con las especialidades instrumentales que desarrolla 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.

## **5.2. Preventivas (disciplina)**

---

Según Arredondo Gutiérrez, las potestades de protección de la legalidad urbanística *“son aquellas que tienen por finalidad prevenir o impedir cualquier forma de trasgresión de la legalidad jurídico-urbanística y, en caso de llegar a producirse ésta, remover con la necesaria prontitud sus efectos dañosos para la ordenación establecida, y ya sean dichos efectos de alcance material, estrictamente jurídicos, o bien una combinación de ambos; son por ello y ante todo, potestades preventivas de ilícito urbanístico, pero también facultades restauradoras o reintegradoras de la legalidad infringida frente al ilícito ya consumado, habilitando a la Administración para adoptar las medidas más convenientes a estos fines, entre ellas la extrema de la destrucción de las obras o edificaciones ilegalmente ejecutadas”*. (Arredondo Gutierrez 1996, p. 8)

Conforme al régimen urbanístico del suelo no urbanizable recogido en la LOUA, como ya hemos visto en el capítulo anterior y para no reproducir el contenido del art. 52.1.B LOUA, podemos concretar que las posibilidades de edificar en esta clase de suelo son muy limitadas<sup>177</sup>, reduciéndose prácticamente a aquellas necesarias para el normal funcionamiento y desarrollo de la actividad agrícola y, aquellas que bajo un interés público estén expresamente permitidas en el planeamiento general y/o de desarrollo (Mellado Ruiz 2012, p. 32).

Y contra esta limitativa facultad de edificación, el régimen disciplinario de la LOUA establece en su art. 207 que las actuaciones ilegales en suelo no urbanizable están tipificadas como graves o muy graves en función de si existe especial protección, y las parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo serán muy graves en cualquier caso. Sin existir necesariamente una relación directa entre su tipificación y el plazo de prescripción. Como resultado, según

---

<sup>177</sup> En consonancia con el art. 13.1 TRLSRU: *“[...] las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, [...] al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. [...] Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.”*

Mellado Ruiz y ya antes avisado por el Defensor del Pueblo Andaluz, encontramos en nuestra comunidad miles de edificaciones, en su mayoría viviendas, en contra de la ordenación urbanística vigente, y aunque ilegales, sin posibilidad de acción por parte de la administración.

La disciplina urbanística es una potestad compleja cuyo estudio o desarrollo no es objeto de este trabajo, no obstante en este apartado resumiremos los pasos que ha de seguir la administración local, destacando las peculiaridades del suelo no urbanizable.

En primer lugar nos encontramos la potestad de inspección<sup>178</sup>, que consiste en la comprobación, por parte de la administración, de que *“los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo, del vuelo y del subsuelo, se ajustan a la ordenación territorial y urbanística”*. Estos actos pueden estar llevándose a cabo bajo licencia u orden de ejecución, condicionando el procedimiento posterior.

Para ello los municipios elaborarán y aprobarán los Planes Municipales de Inspección Urbanística (PMIU)<sup>179</sup> dónde básicamente se regulará y programará tanto temporal como territorialmente el ejercicio de esta competencia. Este instrumento, además de evitar discrecionalidades y mejorar la eficacia de la inspección, conlleva un estudio concienzudo del término con el objeto de aplicar, en su caso, los instrumentos previstos en el D2/2012. (Gómez Rossi 2017, p. 169)

Si de la labor de inspección antes indicada, o por cualquier otro medio, la administración tiene conocimiento de acciones u omisiones que pudieran vulnerar la legalidad urbanística, tras las averiguaciones pertinentes, ha de ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística, y en su caso la

---

<sup>178</sup> Desarrollada en los art. 30 a 35 RDU

<sup>179</sup> Art. 30bis RDU, añadido por la DF 1 del Decreto 2/2012, de 10 de enero.

Entre su contenido obrará un inventario, en el que se identifiquen *“para cada clase y categoría del suelo la relación de las edificaciones, asentamientos, parcelaciones y demás actuaciones que deben ser objeto de la potestad de disciplina urbanística o, en su caso, de legalización o reconocimiento”*

**El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad**

reposición de la realidad física alterada<sup>180</sup>. La administración podrá adoptar las medidas de esta potestad “*mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación*”<sup>181</sup>. Centrándonos en el Suelo No Urbanizable y las parcelaciones y construcciones ilegales en esta clase de suelo, y ante el complejo esquema de excepciones y contraexcepciones del art. 185, extraemos el siguiente cuadro sólo de las actuaciones que pudieran darse en esta clase de suelo.

**PLAZO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA SNU CONFORME AL ART. 185.2 LOUA**<sup>182</sup>

Parcelaciones urbanísticas en Suelo No Urbanizable que afecten a:

Terrenos SNU Especial Protección	Sin limitación temporal
Bienes o espacios catalogados	Sin limitación temporal
Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras	Sin limitación temporal
Determinaciones estructurales PGOU o POI	Sin limitación temporal
Resto de SNU:	
parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal	Con limitación: 6 años
parcelas sobre las que las que no existan edificaciones o aun existiendo no son residenciales o no ha transcurrido la limitación temporal	Sin limitación temporal

Construcciones en Suelo No Urbanizable que afecten a:

Terrenos SNU Especial Protección	Sin limitación temporal
Bienes o espacios catalogados	Sin limitación temporal
Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras	Sin limitación temporal
Determinaciones estructurales PGOU o POI	Sin limitación temporal
Resto de suelos y otras determinaciones	Con limitación: 6 años

En el caso de que cualquier acto sujeto a licencia, aprobación previa u orden de ejecución, se esté desarrollando sin la misma o contraviniendo sus condiciones, como medida cautelar<sup>183</sup>, el Alcalde deberá ordenar, “*en todo o en la parte que*

<sup>180</sup> Art. 37.1 RDU

<sup>181</sup> Art. 185.1 LOUA

<sup>182</sup> Cuadro 2: “*Excepciones al Plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística de actos en SNU conforme al art. 185.2 LOUA*”. Elaboración Propia

<sup>183</sup> Art. 42.1 RDU

*proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, realización o desarrollo, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos*", dando lugar el incumplimiento de dicha orden a la imposición de sucesivas multas coercitivas<sup>184</sup>.

Sin perjuicio de las medidas suspensión cautelar, y tras los informes técnicos y jurídicos pertinentes, se acordará el inicio del procedimiento señalando motivadamente<sup>185</sup>, si los actos son compatibles, incompatibles o manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística vigente:

- Compatibles. No es el objeto del presente trabajo, por su condición de irregularidad subsanable, no obstante cabe destacar que conforme al reglamento se requerirá al interesado que inste la legalización, o en su caso ajuste los actos a la licencia o autorización concedida<sup>186</sup>, procediendo si se desentendiera la imposición de multas coercitivas pudiendo llegar a derivar en la orden de reposición de la realidad física alterada<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Conforme al art. 42.6 RDUa será de períodos mínimos de 10 días, y de un valor del 10% de la obra ejecutada, y un mínimo de 600 €.

<sup>185</sup> Art. 47.1 RDUa

<sup>186</sup> STSJ Andalucía 1367/2017, de 10 de julio, en su FJ3º recoge que esta acción será "[...] mediante la reacción administrativa, en control de la legalidad, que supone la adopción de las medidas de suspensión cautelar e inmediata del acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo que esté sujeto a cualquier aprobación o a licencia urbanística previas y se esté realizando, ejecutando o desarrollando sin dichas aprobación o licencia o, en su caso, sin orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas; el simultáneo requerimiento para el interesado, para que en el plazo perentorio de dos meses (ampliables por una sola vez hasta un máximo de otros dos meses en atención a la complejidad del proyecto) solicite la oportuna licencia que deberá previamente instar, transcurrido el cual, sin haberla solicitado o ajustado las obras a las condiciones que se le señalen, habrá de acordarse imperativamente la demolición de lo ilegítimamente construido y que no sea susceptible de legalización, todo ello a tenor de lo preceptuado en los artículos 182 y 183 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía".

<sup>187</sup> Conforme al art. 48 RDUa procederán hasta 12 multas coercitivas con periodicidad de 1 mes y cuantía del 10% de la obra ejecutada. Tras la doceava se ordenará la reposición de la realidad física alterada a costa del interesado.

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

- Incompatibles. No procediendo la legalización, continuará el procedimiento mediante la reposición de la realidad física alterada, la resolución que ponga fin al procedimiento podrá adoptar una o varias medidas que irán desde la demolición, la reconstrucción, la reforestación, el cese de uso, etc...<sup>188</sup>.
- Manifiestamente incompatibles. A estos efectos, serán los actos<sup>189</sup> que cuenten con previa resolución administrativa denegatoria, cuando sean actos sujetos a licencia sobre terrenos de dominio público sin concesión o autorización y en aquellos casos que resulte evidente por la clasificación o calificación del suelo, siendo en cualquier caso manifiestamente incompatibles los actos de parcelación en suelo no urbanizable. Conforme al procedimiento correspondiente la resolución acordará la reposición de la realidad física a su estado anterior.<sup>190</sup>

Sin perjuicio de las potestades anteriores, la apreciación por parte de la administración local de la presunta comisión de una infracción urbanística dará lugar, junto a la potestad anterior<sup>191</sup>, al ejercicio de la potestad sancionadora, sean o no legalizables los actos o usos objeto.

---

<sup>188</sup> Conforme al art. 183.3 LOUA, se prevé que *"En el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa, en la forma y en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Quedarán excluidas de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. A estas edificaciones les será de aplicación el régimen de asimilado al de fuera de ordenación establecido en el párrafo tercero del artículo 34.1.b), con las particularidades recogidas en la disposición adicional decimoquinta de la presente ley, siempre que la parcelación urbanística no tenga la condición de asentamiento urbanístico"*. Este contenido modificado por la Ley 6/2016, de 1 de agosto, será tratado en el apartado siguiente por ser objeto de estrategias o medidas paliativas.

<sup>189</sup> Art. 52.2 RDU A

<sup>190</sup> Art. 53.3 RDU A *"En caso de incumplimiento de la orden de reposición de la realidad física a su estado anterior, una vez transcurrido el plazo que se hubiere señalado para dar cumplimiento a la resolución, deberá procederse en todo caso a la ejecución subsidiaria de lo ordenado, sin que haya lugar a la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa"*.

<sup>191</sup> Abundando en su paralelismo el art. 54.2 RDU A indica que *"el procedimiento derivado del requerimiento que se practique instando la legalización y, en su caso, la reposición a su*

El ejercicio de la potestad sancionadora se rige por plazos distintos al de protección de la legalidad urbanística. El primero regulado por el RDU<sup>192</sup>, supone cuatro años desde el día de la infracción, frente al plazo ya visto de seis años desde la total terminación recogido en la LOUA para la protección de la legalidad.

El procedimiento sancionador se ajustará a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Para su tipificación se ajustará a las previstas en la LOUA y desarrolladas por el art. 78 RDU, que en relación al suelo no urbanizable podemos destacar:

- *Infracciones muy graves:*
  - o *las parcelaciones urbanísticas en terrenos que tienen el régimen del suelo no urbanizable sea cual sea su categoría.*
  - o *cualquier acto de construcción, edificación e instalación, que sean contrarios a la ordenación territorial o urbanística en suelos no urbanizables de especial protección o incluidos en la zona de influencia del litoral.*
- *Infracciones graves:*
  - o *cualquier acto de construcción, edificación e instalación, que sean contrarios a la ordenación territorial o urbanística en el resto de categorías de suelo no urbanizable.*

Todos los actos de parcelación y de edificación en suelo no urbanizable pueden encuadrarse en los tipos anteriores, para los cuales la LOUA prevé sanciones en su Capítulo III del Título VII<sup>193</sup>. Siempre bajo el principio de exclusión de beneficio económico<sup>194</sup>.

---

*estado originario de la realidad física alterada se instruirá y resolverá con independencia del procedimiento sancionador que hubiera sido incoado, pero de forma coordinada con éste”.*

<sup>192</sup> Art. 84 RDU “El plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas comenzará a computarse desde el día en que la infracción se haya cometido o, en su caso, desde aquél en que hubiera podido incoarse el procedimiento. [...]”

Art. 85 RDU “Las infracciones urbanísticas graves y muy graves prescriben a los cuatro años y las leves al año. [...]”.

<sup>193</sup> Art. 214 y 219 LOUA. En ellos se recoge que las parcelaciones urbanísticas en terrenos en régimen de suelo no urbanizable se sancionarán con multas del 40-80% de valor de los

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

Los importes que tengan su origen en sanciones urbanísticas, y tras descontar el coste de actividad administrativa, formarán parte del patrimonio municipal de suelo.

---

terrenos afectados. Mientras que las obras de construcción, edificación e instalación en contra de la ordenación urbanística se sancionarán con multas del 75-150% del valor de las obras ejecutadas.

<sup>194</sup> Art. 72.1 RDUJA "En ningún caso podrán las infracciones urbanísticas reportar a sus responsables un beneficio económico [...]"

---

### **5.3. Paliativas (gestión)**

---

El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin entrar a valorar su idoneidad, es un instrumento meramente paliativo para un problema originado por un lado por una administración, que en contra de lo recogido en el art. 45 CE, no ha ejercido sus funciones, y por el otro por promotores que de forma abusiva han explotado las excepcionales posibilidades de edificar en suelo no urbanizable. (Mellado Ruiz 2012, p. 31)

Y nos referimos a este decreto como una herramienta paliativa porque las soluciones que ofrece no son definitivas ni globales, sino puntuales para aquellas edificaciones que son inatacables por la vía de la disciplina. Su alcance es limitado, ya que para García Arenas, la solución a un desorden urbanístico generalizado no puede pasar por una amnistía o legalización generalizada. Cualquier otra norma de punto final iría en contra de la conservación de los valores del suelo no urbanizable que se pretende e incluso generaría el efecto perverso de convertir en legalizable cualquier acción por el mero paso del tiempo. (García Arenas 2014, p. 133)

Con independencia de su contenido y alcance, el D2/2012 tiene un gran valor analítico y clasificatorio de las distintas situaciones en las que pueden encontrarse las parcelaciones y las edificaciones<sup>195</sup> en suelo no urbanizable. Conforme a su art. 2.2. distingue tres tipos de ubicaciones:

*"a) Edificaciones aisladas: Edificaciones o agrupaciones de edificaciones que no llegan a constituir un asentamiento, conforme a lo dispuesto en este Decreto y, en su caso, en el Plan General de Ordenación Urbanística.*

*b) Asentamientos urbanísticos: Ámbitos territoriales definidos, consolidados por edificaciones próximas entre sí, generadoras de*

---

<sup>195</sup> Art. 2.1. D2/2012 "A los efectos de este Decreto, bajo el término genérico de edificación se incluye también todo tipo de obras, instalaciones y construcciones susceptibles de soportar un uso que debe contar con licencia urbanística, sin perjuicio de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos que fueran necesarios en razón a la legislación aplicable."

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

*actividades propiamente urbanas, con entidad suficiente como para necesitar infraestructuras, dotaciones y los servicios urbanísticos básicos especificados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.*

*c) Asentamientos que constituyen Hábitat Rural Diseminado: Ámbitos territoriales sobre los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse, y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes, para cuya ejecución no sea preciso una actuación urbanizadora”.*

Ha de observarse que entre sus tipos y denominaciones, el presente Decreto huye de la denominación de “parcelaciones urbanísticas”. Este concepto jurídico ya viene definido en el art. 66 LOUA: “se considera parcelación urbanística: [...] b) En terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos”. Pues bien, en base a dicha definición, ninguno de los tipos citados del D2/2012 presupone que las edificaciones identificadas se encuentren o no en una parcelación urbanística (pudiendo tratarse incluso de edificaciones aisladas incluidas en ellas<sup>196</sup>) siendo por tanto un hecho cualitativo pero en ningún caso identificatorio. Como veremos a lo largo de este apartado, dicha circunstancia será determinante a la hora de depurar el régimen legal aplicable a la edificación, pero será independiente a su tipo de ubicación. Esta estrategia semántica del legislador andaluz es fundamental para que el presente decreto no interfiera en el ejercicio de la disciplina urbanística regulada en LOUA y RDUA.

Pues bien, para la identificación de las edificaciones y de estos tipos de ubicación en el municipio, el D2/2012 propone como fórmula su previa

---

<sup>196</sup> Recordemos la exclusión de la reposición de la realidad física alterada que señala el art. 183.3 LOUA: “[...] Quedarán excluidas de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal [...]”

delimitación en el PGOU de la totalidad de asentamientos y hábitats rurales diseminados. Y en ausencia de éste, la identificación se realizará mediante un avance con carácter de ordenanza municipal<sup>197</sup>. Así mismo se elaborará un inventario cuyo contenido se recoge en el art. 14 D2/2012<sup>198</sup>. En aquellos municipios que no sea necesaria la elaboración del avance por contenerse en el PGOU o por la inexistencia de asentamientos y ámbitos de hábitat rural diseminado bastará con el acuerdo de innecesariedad de dicho avance<sup>199</sup>.

De esta forma se identifican en positivo las edificaciones integradas en asentamientos o en hábitat rural diseminado, mientras que las edificaciones aisladas, a modo de clausula genérica, se estarán identificando en negativo.

El D2/2012 propone acciones para cada una de los tipos de ubicación. Aunque en el orden inverso que le da el Decreto, paso a explicar estas propuestas, conforme a mi criterio, de mayor a menor facilidad de regulación:

Hábitat rural diseminado. Se desarrolla en el Capítulo IV del D2/2012. Han de haberse identificado bien por el PGOU, bien por el mencionado Avance, pero siempre en base a las características recogidas en el art. 21.1 D2/2012. La solución propuesta es a través del planeamiento, y lógicamente es la más sencilla porque el Hábitat Rural Diseminado es una de las cuatro categorías de suelo no urbanizable recogidas en la LOUA<sup>200</sup>, por lo que ante una regulación no vería modificada su clasificación de suelo, aunque sí podría ver alterada su categoría. El PGOU, o en su caso un Plan Especial, contendrá las determinaciones básicas y pormenorizadas tendentes a la conservación, protección y mejora de estos ámbitos.

---

<sup>197</sup> Art. 4.2. D2/2012

<sup>198</sup> Este inventario es el mismo que ha de formar parte del Plan Municipal de Inspección Urbanística, regulado en el art. 30bis RDU, añadido por la DF 1 del Decreto 2/2012, de 10 de enero.

<sup>199</sup> Art. 4.3. D2/2012

<sup>200</sup> Art.46.2. LOUA: "De conformidad y en aplicación de los criterios que se establezcan reglamentariamente, el Plan General de Ordenación Urbanística podrá establecer, dentro de esta clase de suelo, todas o algunas de las categorías siguientes: [...] d) Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que incluirá aquellos suelos que cuenten con las características que se señalan en la letra g) del apartado anterior".

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

Las infraestructuras y servicios necesarios, alejados de los propiamente urbanos, se ejecutarán como obras públicas ordinarias a costa de los propietarios. Y sólo se permitirán nuevas viviendas cuando estén vinculadas al medio rural y así se prevea en el planeamiento.

Esta forma de ubicación de edificaciones en suelo no urbanizable, no tiene propiamente su origen en la irregularidad, sino en una forma tradicional de ocupación del territorio vinculada a la agricultura<sup>201</sup>. Existe un escaso número y de cierta antigüedad, y son propias sólo en determinadas zonas de Andalucía. Bajo mi punto de vista su inclusión en este Decreto sólo era necesaria para evitar la confusión de los asentamientos con esta categoría específica, y desarrollar algunas determinaciones no recogidas en la LOUA.

Asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable. Las acciones necesarias sobre esta forma de ubicación se recogen en el Capítulo III D2/2012. Consiste en su incorporación o no a la ordenación urbanística a través del PGOU, en función de su compatibilidad con el modelo urbanístico, su ubicación o no en suelos que hayan de mantener necesariamente su clasificación como suelo no urbanizable, de su grado de consolidación o de su integración con los núcleos existentes. Dichos extremos y su posible incorporación será el resultado o conclusión del inventario de estos asentamientos.

Para los asentamientos que reúnan las características necesarias para su incorporación el PGOU, éste los clasificará como suelos urbanos no consolidados y excepcionalmente como urbanizables ordenados o sectorizados cuando reúnan ciertas particularidades<sup>202</sup>. Se establecerán las determinaciones preceptivas para estos suelos, así como medidas precisas de integración territorial, plazos, características mínimas de urbanización e infraestructuras

---

<sup>201</sup> Esta afirmación viene motivada por las condiciones exigibles al Hábitat Rural Diseminado: Art. 46.1.g) LOUA "Constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar".

Art. 21.1.b) D2/2012 "Estar formados mayoritariamente en su origen por edificaciones y viviendas unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural".

<sup>202</sup> Epígrafes 5 a 7 del Art. 13. D2/2012

exteriores necesarias para su desarrollo. Costear todas estas demandas es obligación de los propietarios, no obstante y como facilidad de desarrollo, el legislador permite la graduación o flexibilización de los estándares de cesiones obligatorias, así como de las limitaciones de crecimiento establecidas por la norma 45 del POTA<sup>203</sup>. Al final de todo su desarrollo y ejecución, y una vez recepcionada la urbanización por el ayuntamiento, procederá la legalización de aquellas edificaciones que ajusten a la nueva ordenación o el reconocimiento de su régimen asimilado a fuera de ordenación para aquellas que no se ajusten a la nueva ordenación y no se puedan adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística.

Para aquellos asentamientos que no reúnan las características necesarias para su incorporación al PGOU, por ser incompatibles con el modelo urbanístico propuesto, y sobre las que no quepa la adopción de medidas de protección por haber tenido su origen en una parcelación urbanística anterior a la LOUA<sup>204</sup>, el PGOU definirá su régimen aplicable. En cualquier caso, las edificaciones en asentamientos que no hayan sido incorporadas al PGOU podrán acceder a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación<sup>205</sup>, siempre que sobre las mismas ya no puedan adoptarse medidas de protección de la legalidad urbanística.

Las edificaciones aisladas. Como ya hemos adelantado, son todas aquellas edificaciones que no se encuentran en asentamientos o hábitat rural diseminado. Su regulación, o mejor dicho los procedimientos aplicables a estas edificaciones están recogidos en Capítulo II D2/2012. En principio por su tratamiento individual y por tratarse de procedimientos claros y concretos, sería la categoría o forma de ubicación más sencilla sobre la que actuar. No obstante la complejidad viene dada por la gran casuística que encontramos en estas edificaciones, conllevando un abanico gradual de acciones que van desde la total legalización hasta la reposición de la realidad física alterada.

---

<sup>203</sup> Art. 15 a 19 D2/2012

<sup>204</sup> Art. 15.2 D2/2012

<sup>205</sup> Art. 20.4 D2/2012

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

En este sentido el Decreto<sup>206</sup> establece la clasificación de las aisladas en función de su situación jurídica, y a cada uno los remite al régimen aplicable desarrollado en los art. 6, 7 y 8. Empecemos por estos últimos por facilidad de comprensión, y a continuación veremos a que situaciones ha de aplicarse. En este apartado obviamos aquellas que habiéndose construido con licencia mantienen su conformidad con la ordenación urbanística vigente y por tanto no requieren acción alguna por parte de la administración. Con esta excepción, estos son los **cinco regímenes aplicables a las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable** que podemos encontrar:

- *A. Edificaciones conformes con la ordenación territorial y urbanística vigente objeto de certificación administrativa*<sup>207</sup>

Son parte de las reguladas en el art. 6 D2/2012, en concreto aquellas que fueron construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo<sup>208</sup>, y estarán sometidas al régimen establecido por la legislación urbanística. Habrán de recabar del Ayuntamiento certificación administrativa acreditativa de su situación, y son susceptibles de obtener la primera ocupación o utilización.

- *B. Edificaciones conformes con la ordenación territorial y urbanística vigente objeto de legalización*

Al igual que las anteriores están reguladas en el art. 6 D2/2012, y no siendo anteriores a la Ley 19/1975, se han ejecutado sin licencia o contraviniendo la misma y sin embargo son conformes con la ordenación territorial y urbanística. Deberán someterse a la correspondiente

---

<sup>206</sup> Art. 3 D2/2012

<sup>207</sup> DA13ª 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".

<sup>208</sup> Como hemos visto en la evolución histórica, antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, no existía regulación expresa del suelo no urbanizable, por lo que no puede hablarse de edificaciones ilegales si fueron construidas con anterioridad.

legalización, pudiendo ser esta exigida por la administración. Una vez llevada a cabo, su régimen será el establecido por la legislación urbanística y será susceptible de obtener licencia de primera ocupación o utilización.

- *C. Edificaciones en situación legal de fuera de ordenación*<sup>209</sup>

Se regulan en el art. 7 D2/2012 y su régimen aplicable será el recogido en el correspondiente PGOU o supletoriamente en la DA1ª LOUA. Habrán de recabar del Ayuntamiento certificación administrativa acreditativa de su situación, y son susceptibles de obtener la primera ocupación o utilización.

- *D. Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación*<sup>210</sup>

Se regula en el art. 8, y de forma desarrollada en el art. 53 RDUU. Su reconocimiento será mediante el procedimiento descrito en los art. 9 a 12 D2/2012. No procederá la licencia de primera ocupación o utilización, sin perjuicio de que excepcionalmente la resolución autorice la acometida de servicios en los términos recogidos en la LOUA<sup>211</sup> y sirva

---

<sup>209</sup> DA1ª LOUA: "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". Así bien, aunque "el instrumento de planeamiento definirá [...] los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones" en esta situación legal, en su defecto y "con carácter general sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido" y "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".

<sup>210</sup> Art. 53.1 RDA "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 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación".

<sup>211</sup> Art. 175.3. LOUA "En los casos regulados reglamentariamente para los que proceda el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, conforme a lo dispuesto por la letra b) del artículo 34.1 de esta Ley, la contratación de los servicios se

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

su incorporación a las escrituras de declaración de obra nueva para su inscripción<sup>212</sup>.

- *E. Edificaciones sobre las que se deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y del orden jurídico infringido*

No viene específicamente regulada en este Decreto, entendiéndose que la Disciplina Urbanística viene regulada por la LOUA y el RDUa como ya hemos visto anteriormente como herramientas preventivas.

A la vista de lo anterior es necesario establecer una **relación entre la situación jurídica de cada una de las edificaciones aisladas y su régimen aplicable**. De ello se encarga el art. 3 D2/2012. Aunque su clasificación no es del todo confusa, me he permitido reconstruir su estructura de epígrafes con excepciones y especialidades en un sistema combinatorio, dónde simplificamos todas las situaciones jurídicas a 4 preguntas concretas cuya respuesta es SI, NO ó SI/NO si es irrelevante. En el encabezado de cada columna, sólo a nivel informativo, recojo los epígrafes del art. 3 para que pueda apreciarse su correspondencia, y al pie de dichas columnas el régimen aplicable a cada situación jurídica:

---

*llevará a cabo bajo las condiciones establecidas por el reconocimiento, que será título suficiente para la prestación de los servicios autorizados por el mismo."*

<sup>212</sup> Art. 176.3. LOUA "Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas, ya sean parcelas o edificaciones, el Notario o la Notaria podrá solicitar de la Administración Pública competente información telemática, o en su defecto cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística, de los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas así como especialmente de su situación de fuera de ordenación o asimilada, de las medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico que pudieran alcanzarles [...]".

	1.A.a.	1.A.b.	1.B.a.	1.B.b.	1.B.c.	2.a.	2.b.	2.c.
1. ¿Se encuentra ubicada en suelo no urbanizable de especial protección, en terrenos de la Zona de Influencia del Litoral o en suelos con riesgos ciertos naturales, tecnológicos o de otra procedencia?	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI
2. ¿Fue construida con licencia y ajustándose a la misma o fue terminada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975?	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO
3. ¿Se ajusta a la ordenación territorial y urbanística vigente?	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
4. ¿Se ha agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido conforme al art. 185 LOUA?	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI	NO	SI	SI	NO
A. Edificaciones conformes con la ordenación territorial y urbanística vigente objeto de certificación administrativa								
B. Edificaciones conformes con la ordenación territorial y urbanística vigente objeto de legalización								
C. Edificaciones en situación legal de fuera de ordenación								
D. Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación								
E. Edificaciones sobre las que se deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y del orden jurídico infringido								
C. Edificaciones en situación legal de fuera de ordenación								
D. Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación								
E. Edificaciones sobre las que se deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y del orden jurídico infringido								

Cuadro 3: Situación jurídica/Regímenes aplicables a edificaciones aisladas en Suelo No Urbanizable conforme al art. 3 del Decreto 2/2012. Elaboración Propia

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

Por último existe unas edificaciones aisladas con una situación jurídica especial, que aunque están nombradas en el D2/2012, en el momento de su aprobación la única acción posible era la protección de la legalidad urbanística, hasta la aprobación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, 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 urbanísticas en suelo no urbanizable. Se trata de las edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística posterior a la aprobación de la LOUA y que no haya sido señalada como asentamiento.

La complejidad de esta situación jurídica reside en lo siguiente, hasta la aprobación de la Ley 6/2016, cualquier acto ejecutado sobre una parcelación urbanística en suelo no urbanizable no se le aplicaba limitación en el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad. Esto es, si las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable son imprescriptibles<sup>213</sup> no parece lógico que los actos de construcción que se ejecuten sobre ellas no lo sean. Y así se aplicaba el art. 185, por lo que a la pregunta 4. del cuadro anterior debíamos contestar que NO se ha agotado el plazo y por tanto precedería la adopción de medidas por parte de la administración.

No obstante, la redacción de los avances e inventarios antes citados, puso el foco en estas pequeñas parcelaciones o agrupaciones que sin entidad para formar asentamiento estaban condenadas a la imprescriptibilidad. Por este motivo el legislador andaluz, en la modificación de la LOUA de 2016<sup>214</sup>, reconoce que sí que opera el límite temporal para aquellas edificaciones

---

<sup>213</sup> Art. 185.2.A LOUA. En su redacción anterior: *“La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los siguientes actos y usos: A) Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable.”*

<sup>214</sup> Se añade al art. 185.2.A “[...] salvo los que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 183.3 de esta ley. La excepción anterior en relación a limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de parcela o parcelas objeto de la parcelación”, salvo en suelo de especial protección”.

residenciales que se encuentren en parcelaciones urbanísticas de suelo no urbanizable, siempre que no sea de especial protección. De esta forma a la pregunta 4. del cuadro anterior cabría la posibilidad de contestar SI o NO se ha agotado el plazo y por tanto cabe la posibilidad de su reconocimiento de su régimen de asimilado a fuera de ordenación.

Para estas parcelaciones ha de ejercerse la reposición de la realidad física alterada mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa, aunque excluyendo, según el nuevo texto, las parcelas ocupadas por estas edificaciones<sup>215</sup>.

Sobre el régimen aplicable a estas edificaciones se refiere la DA15ª LOUA añadida por la mencionada Ley, con dos especialidades, la primera es indudablemente necesaria para la aplicación del art. 183.3 y es que el reconocimiento AFO será sobre edificación y parcela. La segunda es la más llamativa, y es que tras hacer la agregación de las parcelas sobre las que no existan edificaciones o estas no hayan prescrito *“la declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de parcelación o declaraciones de innecesariedad en el artículo 66 de la presente ley, debiendo constar reflejados estos extremos en la misma declaración de reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación”*, o dicho de otra manera, el AFO tendrá los efectos de una licencia de segregación, sea cual sea la superficie parcelada.

En definitiva el legislador ha eliminado de una forma compleja la imprescriptibilidad de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable siempre y cuando no se encuentren en suelos de especial protección o riesgos,

---

<sup>215</sup> Art. 183.3 LOUA, *“En el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa [...] Quedarán excluidas de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. [...]”*

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

y lo que es más sorprendente es que además son segregables por debajo, no sólo de la parcela mínima urbanística, sino incluso de la mínima agraria.

## 6. CONCLUSIONES

El objeto principal de este TFM consistía en la búsqueda o extracción de un estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en suelo no urbanizable. A través de la búsqueda bibliográfica, de la consulta de legislación y jurisprudencia, así como de su contraste con mi experiencia se ha puesto de manifiesto la verdadera complejidad de este tema. No se pretendía buscar una solución al mismo, sino poner de manifiesto precisamente esto: su complejidad, e intentar comprender en profundidad cual es el estado de la cuestión y en que marco normativo nos movemos, para así en investigaciones venideras alcanzar objetivos de mayor calado.

En un problema de este calado parece claro que no se trata de buscar culpables, sino soluciones. Y el contenido del presente trabajo nos empuja a nuevas reflexiones en su búsqueda, que creo que se merecen su tratamiento con perspectivas de futuro en nuevas investigaciones. No obstante, en la elección de este tema se partía de unos OBJETIVOS que sin duda se han alcanzado satisfactoriamente:

A lo largo de esta investigación se han señalado las formas y contextos en los que se ha ido desarrollando esta actividad edificatoria irregular en el suelo no urbanizable. Existen zonas más proclives a ello y es evidente, pero dónde existen parcelaciones consolidadas parece que se transmite un sentimiento de impunidad que genera un efecto llamada, propiciando el crecimiento exponencial de dichos asentamientos.

Los actos no siempre responden a un mismo patrón, y un buen reflejo de ello es la catalogación de situaciones jurídicas que hace el D2/2012, tantas que incluso la propia norma ha tenido que perfeccionar regímenes jurídicos, tales como el asimilado a fuera de ordenación, e incluso a raíz de estos generar especialidades, como el de asimilado fuera de ordenación para viviendas aisladas en parcelaciones urbanísticas.

Resulta imposible alcanzar el verdadero origen social de este fenómeno por la cantidad de circunstancias obrantes. Puede ir desde

## ***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU. Entre la norma y la realidad***

---

la simple necesidad, a la especulación, pasando por el mero placer de poseer una segunda vivienda con unas características, que en suelo urbano sería inalcanzable. Lo que parece claro es que a lo largo del tiempo, y por más intentos que el legislador ha ido haciendo, la realidad de estas edificaciones y parcelaciones siempre ha ido al margen de la legalidad.

Son muchas las consecuencias de este fenómeno que señalan los autores y textos consultados, y coinciden en su clasificación en ambientales, sociales y económicos, ejes de un único concepto: la sostenibilidad. Como resultados podemos sacar una conclusión general, y es que las edificaciones y parcelaciones en suelo no urbanizable suponen un sobre coste para el interés general. La insostenibilidad de la ciudad difusa y desordenada supone una carga (ambiental, social y económica) para la globalidad. Como justificación son argumentos recurrentes el derecho de propiedad, el derecho a la vivienda, y un largo etc... todos ellos son derechos individuales que se ejercen, en este caso, en conflicto con los derechos colectivos de interés general.

La regulación y el régimen jurídico del suelo no urbanizable es claro e inequívoco. El legislador, tanto estatal como andaluz ha abogado siempre por la disciplina como herramienta preventiva tanto para la edificación irregular como para la parcelación urbanística en esta clase de suelos.

Ante la realidad existente en muchos puntos de Andalucía, el legislador andaluz ha construido una vía alternativa, basada en la prescripción, es decir, en la inactividad de la administración. Está claro que no supone estrictamente una legalización, pero en la mayoría de los casos, al propietario le basta con una amnistía. Este sistema de regímenes alternativos no está exento de polémica, pero posee un gran valor y es que por primera vez el legislador lo hace mirando a la realidad existente.

La administración local dispone de herramientas preventivas y paliativas. Las preventivas como adelantábamos están basadas en la

disciplina urbanística, y su objetivo es mantener el régimen jurídico legal del suelo no urbanizable. La legislación da plazos más que razonables para el ejercicio de la protección de la legalidad, llegando en determinados casos a no existir límite temporal. Sin embargo siguen apareciendo edificaciones y parcelaciones, que o bien han prescrito o que sin hacerlo poseen tal antigüedad que cualquier acción de protección de la legalidad puede ser entendida como arbitraria. Se trata de una inactividad generalizada de la administración local, que ha provocado con el paso del tiempo, en algunos casos, un problema supralocal, y como tal ha de ser tratada. No se trata de volver a la supletoriedad autonómica que la jurisprudencia ha desterrado de la legislación urbanística en pos de la autonomía local, se trata de buscar nuevas fórmulas colaborativas de ejercicio de la disciplina que mecanicen y distancien al actor del ejecutor.

Por otro lado, como ya hemos indicado antes, el legislador ha creado herramientas paliativas orientadas al reconocimiento de un régimen jurídico alternativo para las edificaciones prescritas, o para su incorporación al planeamiento urbanístico cuando esto sea factible. Es una iniciativa valiente, aunque choca con el régimen legal generando una vía de excepción. No obstante pone de manifiesto la ineficacia de las herramientas preventivas, y posee como perversa consecuencia un efecto llamada a nuevos actos que ven la posibilidad de su futura regulación por el mero paso del tiempo. Y así mismo, la aparición "espontánea" de nuevos asentamientos condiciona la discrecionalidad de planeamiento de la administración, que en la clasificación de suelo puede verse obligada a renunciar al cumplimiento de intereses generales para regularizar estos nuevos crecimientos.

Como conclusión, y ante un problema de este calado, es necesario un diálogo abierto, tratando la materia multidisciplinariamente, y por supuesto abrir vías colaborativas que acerquen la legislación autonómica con quien ha de ejecutarla: la administración local.

## **7. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA**

### **7.1 BIBLIOGRAFÍA**

- AGUDO GONZÁLEZ, J., 2010. La «intercambiabilidad» del suelo urbanizable y no urbanizable. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 36, pp. 123-176. ISSN 1133-4797.
- ALLÉN, A., DÁVILA, J.D. y HOFMANN, P., 2005. Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso. *Cuadernos del Cendes*, no. 59 (Mayo-Agosto), pp. 23-44. ISSN 1012-2508.
- ARELLANO RAMOS, B. y ROCA CLADERA, J., 2010. El urban sprawl, ¿un fenómeno de alcance planetario? Los ejemplos de México y España. *ACE: Architecture, City and Environment*, vol. 4, no. 12, pp. 115-148. ISSN 1886-4805. DOI 10.5821/ace.v4i12.2489.
- ARIAS SIERRA, P., 2001. *El problema del paisaje en los actuales desarrollos suburbanos* [en línea]. <http://purl.org/dc/dcmitype/Text>. S.l.: Universidad de Sevilla. [Consulta: 25 junio 2018]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=25479>.
- ARREDONDO GUTIERREZ, J.M., 1996. *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*. Granada: Comares. ISBN 978-84-9836-515-3.
- AZCÁRATE LUXÁN, M.V., COCERO MATESANZ, D., FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, A., GARCÍA LÁZARO, F.J., MUGURUZA CAÑAS, C. y SANTOS PRECIADO, J.M., 2010. El proceso de urbanización dispersa de las metrópolis españolas, en el contexto del desarrollo urbano europeo. *Espacio, tiempo y forma. Serie VI, Geografía*, no. 3, pp. 13-26. ISSN 1130-2968.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., 1989. La propiedad agraria: A propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza. *Revista de administración pública*, no. 119, pp. 269-312. ISSN 0034-7639.
- BASSOLS COMA, M., 1981. Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos. *Revista de administración pública*, no. 95, pp. 41-88. ISSN 0034-7639.
- BASSOLS COMA, M., 1999. Criterios y métodos de valoración del suelo en la Ley 6-1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, no. 3, pp. 5-34. ISSN 1139-4951.
- BASSOLS COMA, M., 2006. Ordenación del territorio y desarrollo rural. *Cuadernos de derecho local*, no. 10, pp. 10-21. ISSN 1696-0955.
- BAUER, G. y ROUX, J.-M., 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. París: Du Seuil.

- CONSEJO DE EUROPA, 2000. El Convenio europeo del paisaje ratificado por España. . Tratado Internacional. Florencia:
- CONSEJO MINISTROS UE, 1994. Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (La Carta de Aalborg). . Aalborg, Dinamarca: Consejo informal.
- CONSEJO MINISTROS UE, 2007. Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, Borrador Final. . Leipzig, Alemania: Consejo informal.
- DE LA CRUZ MERA, Á., 2011. La vivienda en el campo: ¿Una especie en extinción? *Revista CEMCI*, no. 10. ISSN 1989-2470.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000. Las urbanizaciones ilegales en Andalucía. Informe especial al Parlamento. [en línea]. Sevilla: Disponible en: Publicado en BOPA nº 58, de 19-10-2000, VI Legislatura.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2007. CLC2006 technical guidelines. [en línea]. Publication. S.I.: [Consulta: 10 septiembre 2018]. 17/2007. Disponible en:  
[https://www.eea.europa.eu/publications/technical\\_report\\_2007\\_17](https://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2007_17).
- GARCÍA ARENAS, N., 2014. Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, no. 88, pp. 131-182. ISSN 1130-376X.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1978. Los principios de la organización del urbanismo. *Revista de administración pública*, no. 87, pp. 301-336. ISSN 0034-7639.
- GARCÍA RUBIO, F. y GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., 2017. *Gestión urbanística. Tema 1. Aproximación al derecho urbanístico*. 2017. S.I.: No publicado.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., 2016. La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 16, pp. 281-342. ISSN 1133-4797.
- GIELEN, E., 2016. *Costes del Urban Sprawl para la administración local. El caso valenciano*. [en línea]. <http://purl.org/dc/dcmitype/Text>. S.I.: Universitat Politècnica de València. [Consulta: 26 junio 2018]. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=115210>.
- GÓMEZ JIMÉNEZ (DIR.), M.L., 2015. *Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: Especial referencia a Andalucía. Actualizado al TRLSRU - 7/2015 de 30 de octubre* [en línea]. S.I.: Dykinson. [Consulta: 22 septiembre 2018]. ISBN 978-84-9085-621-5. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=582321>.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L., 2004. *La intervención administrativa en el sector de la vivienda* [en línea]. <http://purl.org/dc/dcmitype/Text>. S.I.: Universidad de Málaga. [Consulta: 22 septiembre 2018]. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=49039>.

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

- GÓMEZ ROSSI, M.J., 2017. Los esfuerzos del legislador andaluz por regularizar edificaciones en suelo no urbanizable: un último episodio, la ley 6/2016, de 1 de agosto. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, no. 97, pp. 141-190. ISSN 1130-376X.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., 2003. *Urbanismo y territorio en Andalucía: régimen vigente tras la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- ICOMOS UNESCO WHC, 2018. Caliphate City of Medina Azahara, Spain, inscribe on the World Heritage List. [en línea]. París: [Consulta: 26 junio 2018]. UNESCO World Heritage Centre - 42nd session of the World Heritage Committee, WHC/18/42.COM/8B.33. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/sessions/42com/documents/>.
- LÓPEZ CASADO, D., 2015. Los procesos de ocupación irregular del suelo no urbanizable en el municipio de Córdoba (España): primeros resultados de una investigación en curso. *VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015* [en línea]. S.l.: Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, [Consulta: 26 junio 2018]. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/79443>.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M.I., 2014. La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo normativo. *Polígonos: Revista de geografía*, no. 26, pp. 321-348. ISSN 1132-1202.
- MARTÍN NIETO, P., MELÓN MUÑOZ, A., GÓMARA HERNÁNDEZ, J.L., CORTAJARENA MANCHADO, A., VEGA LABELLA, J.I., ALONSO DE LEONARDO-CONDE, A., DÍEZ JALÓN, M. del B., ROSA VALLEJO, J.I., GÓMEZ-SANCHA TRUEBA, I., VILLORIA RIVERA, Í. y GARCÍA RUBIO, F., 2018. *Memento práctico Francis Lefebvre Urbanismo* [en línea]. Madrid: © FRANCIS LEFEBVRE. [Consulta: 7 noviembre 2018]. Disponible en: [www.efl.es](http://www.efl.es).
- MATESANZ PARELLADA, A., 2012. El suelo en la legislación urbanística española. *Boletín CF+S*, no. 51, pp. 7-60. ISSN 1578-097X.
- MELLADO RUIZ, L., 2012. Reflexiones críticas sobre el nuevo régimen andaluz de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: el problema de las viviendas «alegales». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, no. 117, pp. 30-45. ISSN 1579-4911.
- MELLADO RUIZ, L. y GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L., 2017. *Gestión urbanística. Tema 2. Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo*. 2017. S.l.: No publicado.
- MONTOSA MUÑOZ, J., 2012. Población y urbanización en el área metropolitana de Málaga. *Revista de estudios regionales*, no. 93, pp. 143-174. ISSN 0213-7585.
- MORA ALISEDA, J. y PIMIENTA MUÑIZ, M., 1996. La Estrategia Territorial Europea (E.T.E.): una concepción integradora y cohesionada del espacio. *Norba. Revista de historia*, no. 16, pp. 701-707. ISSN 0213-375X.

- NILSSON, K., 2011. PLUREL project. Peri-urban Land Use Relationships strategies and sustainability assessment tools for urban-rural linkages. Publishable final report. [en línea]. S.l.: Disponible en: [http://plurel.org/images/PLUREL\\_final\\_publishable\\_activity\\_reporty.pdf](http://plurel.org/images/PLUREL_final_publishable_activity_reporty.pdf).
- PAREJA I LOZANO, C., 2006. La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, vol. 40, no. 225, pp. 295-322. ISSN 1139-4978.
- PAREJA I LOZANO, C., 2007. El suelo en situación rural. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 9, pp. 81-110. ISSN 1133-4797.
- PICHLER-MILANOVIĆ, N., 2007. European urban sprawl: sustainability, cultures of (anti)urbanism and «hybrid cityscapes». *Dela*, vol. 27, pp. 101-133. ISSN 0354-0596.
- SAINZ GUTIÉRREZ, V., GÓMEZ DE LA TORRE, D.M., ANTÚNEZ TORRES, D., MORILLO SÁNCHEZ, J.M. y PIÑERO VALVERDE, A., 2015. *El Urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía*. Primera Edición. Sevilla: s.n. ISBN 978-84-608-2438-1.
- SÁNCHEZ JORDÁN, M.E., 2007. Los actos de parcelación contrarios a la normativa. *Anuario de derecho civil*, vol. 60, no. 3, pp. 1163-1204. ISSN 0210-301X.
- SORRIBES, J., 2012. *La ciudad: economía, espacio, sociedad y medio ambiente* [en línea]. Valencia: Editorial Tirant Humanidades. [Consulta: 10 septiembre 2018]. ISBN 978-84-15442-84-4. Disponible en: <http://www.marcialpons.es/libros/la-ciudad/9788415442844/>.
- VALLEJO TRIANO, A. y LÓPEZ CASADO, D., 2009. Tensiones, amenazas y oportunidades en el territorio español: el caso de Madinat al-Zahra. *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, 2009, ISBN 978-84-691-9145-3, págs. 517-527* [en línea]. S.l.: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, pp. 517-527. [Consulta: 25 junio 2018]. ISBN 978-84-691-9145-3. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2930560>.

**7.2 APÉNDICE NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA (Abrev.)**

---

CE.	Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978
EAA.	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. «BOE» núm. 68, de 20 de marzo de 2007
LRBRL.	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985
LPAC.	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 02 de Octubre de 2015
LC.	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. «BOE» núm. 181, de 29 de julio de 1988
LNA.	Ley 48/1960, de 21 julio 1960, sobre Navegación Aérea. «BOE» núm. 176, de 23 de julio de 1960
LMEA.	Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. «BOE» núm. 159, de 05 de julio de 1995
LS56.	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. «BOE» núm. 135, de 14 de mayo de 1956
LS75.	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 107, de 5 de mayo de 1975
LS98.	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. «BOE» núm. 89, de 14 de abril de 1998
LS07.	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. «BOE» núm. 128, de 29 de mayo de 2007
L52/62.	Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo. «BOE» núm. 175, de 23 de julio de 1962
L194/63.	Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo

- 1964/1967 y se dictan normas relativas a su ejecución. «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 1963
- L197/63. Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional». «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1963
- TRLS76. 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. «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1976
- TRLS08. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. «BOE» núm. 154, de 26 de junio de 2008
- TRLSRU15. 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. «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015
- RPU78. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 221, de 15 de septiembre de 1978
- RGU78. Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 27, de 31 de enero de 1979
- RDU78. Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. «BOE» núm. 223, de 18 de septiembre de 1978
- RD1169/78. Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de Sociedades Urbanísticas por el Estado, los Organismos autónomos y las Corporaciones Locales, de acuerdo con el

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

	artículo 115 de la Ley del Suelo. «BOE» de 5 de junio de 1978
RVLS.	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo. «BOE» núm. 270, de 9 de noviembre de 2011
RD1093/1997.	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. «BOE» núm. 175, de 23 de julio de 1997
RAMINP.	Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. «BOE» núm. 292, de 7 de diciembre de 1961
LAULA.	CA Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. «BOJA» núm. 122, de 23/06/2010, «BOE» núm. 174, de 19/07/2010.
LOTCA.	CA Andalucía. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. «BOJA» núm. 8, de 22/01/1994, «BOE» núm. 34, de 09/02/1994.
LOUA.	CA Andalucía. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. «BOJA» núm. 154, de 31/12/2002, «BOE» núm. 12, de 14/01/2003.
L2/2012.	CA Andalucía. Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. «BOE» núm. 46, de 23 de febrero de 2012.
L6/2016.	CA Andalucía. Ley 6/2016, de 1 de agosto, 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 urbanísticas en suelo no urbanizable. «BOJA» núm. 150, de 05/08/2016, «BOE» núm. 222, de 14/09/2016.

- DL5/2012. Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. «BOJA» núm. 233, de 28 de noviembre de 2012.
- RDU. CA Andalucía. Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. «BOJA» núm. 66, de 07/04/2010.
- D2/2012. CA Andalucía. Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. «BOJA» núm. 19, de 30 de enero de 2012.
- LCAT12/2017. CA Cataluña. Ley 12/2017, de 6 de julio, de la arquitectura. «BOE» núm. 187, de 7 de agosto de 2017
- RPEX. CA Extremadura. Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura. «DOE» núm. 12, de 30 de enero de 2007
- DCLM248/2004. CA Castilla La Mancha. Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. «DOCM» núm. 179, de 28 de Septiembre de 2004
- POTA. Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. «BOJA» núm. 250, de 29 de diciembre de 2006.
- PGOU. Plan General de Ordenación Urbanística

---

STC 56/1986, de 13 de mayo. Ponente: D. Ángel Latorre Segura (BOE de 13 de junio de 1986).

STC 149/1991, de 4 de julio. Ponente: D. Francisco Rubio Llorente (BOE de 29 de julio de 1991).

STC 61/1997, de 20 de marzo. Ponente: D. Enrique Ruiz Vadillo y Pablo García Manzano (BOE de 25 de abril de 1997).

***El estatuto jurídico de las edificaciones irregulares en SNU.  
Entre la norma y la realidad***

---

STC 164/2001, de 11 de julio. Ponente: D. Fernando Garrido Falla (BOE de 14 de agosto de 2001).

STC 148/2012, de 5 de julio. Ponente: D. Manuel Aragón Reyes (BOE de 30 de julio de 2012).

STC 170/2012, de 4 de octubre. Ponente: D. Luis Ignacio Ortega Álvarez (BOE de 1 de noviembre de 2012)

STC 43/2015, de 2 de marzo. Ponente Dña. Adela Asúa Batarrita. (BOE de 9 de abril de 2015).

STC 154/2015, de 9 de julio. Ponente D. Andrés Ollero Tassara (BOE de 14 de agosto de 2015).

STC 143/2017, de 14 de diciembre. Ponente: Dña. Encarnación Roca Trías (BOE de 17 de enero de 2018)

STS 2857/1973, de 9 de mayo. Sala primera de lo contencioso-administrativo. Ponente D. Justino Merino Velasco.

STS 3778/1980, de 23 de febrero. Sala cuarta de lo contencioso-administrativo. Ponente D. Ángel Martín del Burgo Marchan.

STS 15641/1988, de 29 de febrero. Sala tercera de lo contencioso-administrativo. Ponente D. José María Reyes Monterreal.

STS 14312/1991, de 21 de mayo. Sala tercera de lo contencioso-administrativo. Ponente: Pedro Esteban Álamo.

STS 4854/1995, de 3 de octubre. Sala tercera de lo contencioso administrativo. Ponente D. Juan Manuel Sanz Bayon.

STS 3172/2002, de 6 de mayo. Sala tercera de lo contencioso administrativo. Ponente D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de octubre de 2014 (RCJ m2014, 501), Ponente: D. Juan José Carbonero Redondo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de julio de 2017 (RCJ m2017, 1367), Ponente: D. Santiago Cruz Gómez.