

ÍNDICE

Anuario de Derecho Administrativo 2020 (Civitas)

Anuario de Derecho Administrativo 2020 (1ª edición)

Capítulo 23

DATOS DEL DOCUMENTO

Anuario de Derecho Administrativo 2020

1ª edición | 1 enero 2020

Edificaciones irregulares en Suelo No Urbanizable: necesidad de solucionar un problema urbanístico muy extendido. El ejemplo de Andalucía

Vicente Estebaranz Parra (autor) | Socio director del Área de Urbanismo y Medio Ambiente de PÉREZ-LLORCA

NOTA AL TÍTULO

El contenido de este trabajo refleja exclusivamente el parecer de su autor y no constituye opinión profesional ni asesoramiento jurídico alguno.

ÁREA PRINCIPAL

Contencioso-Administrativo

COMENTARIOS:

I Introducción. Antecedentes históricos

En este capítulo, vamos a realizar una exposición y análisis de un problema verdaderamente importante en España¹, como es la construcción descontrolada de edificaciones destinadas a vivienda en suelo rústico o no urbanizable, y, por lo tanto, carentes de los servicios legalmente exigibles que permiten disponer a las personas que habitan dichas viviendas ilegales de las condiciones mínimas de calidad de vida en todos los aspectos, entre los que han de ser destacados las especiales condiciones de seguridad e higiénico-sanitarias que deben ser cumplidas y respetadas por las edificaciones de uso residencial.

La tramitación de licencias para autorizar la construcción de edificios comenzó a regularse de forma ordenada y sistemática en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, continuándose con dicha labor en la primera Ley del Suelo y Ordenación Urbana que se aprobó en España el 12 de mayo de 1956.

El Urbanismo (etimológicamente proveniente del latín “*urbis-urbis*” –ciudad–), podría ser definido como la ciencia o el método para construir y ordenar las ciudades, con el objeto de cubrir las necesidades de sus moradores.

¹El primer estudio en profundidad que realicé sobre esta cuestión, fue objeto de mi Tesis fin del Master en Urbanismo y Ordenación del Territorio (MUOT) de la Fundación Universitaria San Pablo CEU: “*Las urbanizaciones ilegales en la Comunidad de Madrid. Posibles métodos de solución*”.

Como toda actividad humana, se regula y controla para evitar que un crecimiento descontrolado lleve a la sociedad a caer en el caos y la anarquía. Algo tan trascendental como el desarrollo de las ciudades y la ordenación y utilización del territorio, debe ser sometido a una planificación a futuro controlada por normativa específica muy compleja.

Precisamente, a los efectos de posibilitar ese crecimiento ordenado de los núcleos urbanos, desde la primera Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (y en toda la legislación posterior), se estableció una clasificación a modo de diferenciación entre distintos tipos de suelo existentes basándose en sus características (suelo urbano urbanizable y no urbanizable o rústico), para ordenar los territorios permitiendo la implantación de diferentes tipos de usos dependiendo de la clase de suelo de la que se trate.

El concepto de suelo rústico o no urbanizable, viene dado (i) por sus condiciones naturales de ubicación en zonas alejadas del núcleo urbano, carente de servicios y con algún tipo de valor paisajístico o ambiental a respetar o proteger, y (ii) por no resultar apto (en principio) para ser urbanizado en el corto o medio plazo. En caso de pretenderse la implantación en suelo rústico o no urbanizable de algún tipo de uso que conlleve la urbanización parcial de una zona de esas características, deberá justificarse muy pormenorizadamente el especial interés de dicho proyecto para la comunidad, los beneficios que tal implantación conllevará y la imposibilidad de implantarlo en otro lugar.

La aludida Ley del Suelo de 1956 (en su Exposición de Motivos) resaltaba la necesidad de regular esta cuestión para limitar el crecimiento de la ocupación/expansión del territorio ocupado por las ciudades (*“la irradiación desmesurada del perímetro de las mismas”*), para evitar la especulación del precio del suelo rústico pues, al carecer de servicios, infraestructuras y obras de urbanización, no debería comercializarse el mismo a precios cercanos al suelo del núcleo urbano.

Desde los años 50 del Siglo XX, se han venido realizando segregaciones y parcelaciones ilegales en suelo rústico, y personas con escaso poder adquisitivo han construido sus viviendas de manera irregular, contraviniendo las limitaciones establecidas en la legislación agraria y urbanística, y sin tramitar ni obtener las preceptivas licencias y/o autorizaciones de las Administraciones Públicas competentes. En gran medida, se trata de infraviviendas resultado del fenómeno que se denominó la *“autopromoción”*, para definir esa situación en la que no existía una actividad mercantil en la que se generara un lucro para un constructor profesional, sino que el propio ocupante de la vivienda era el que la había construido con sus propios medios.

Esta práctica ilegal tuvo su máxima expansión entre 1970 y 1990 por toda España. Desde finales de los años 80, este fenómeno experimentó un salto cuantitativo y cualitativo (a peor), ya que además de la mencionada autopromoción, apareció el fenómeno del promotor/constructor ilegal que planificaba, construía y vendía ilegalmente no ya unidades de vivienda, sino urbanizaciones completas de decenas de chalets o viviendas unifamiliares aisladas, pareadas y/o adosadas.

Ni que decir tiene que esos promotores no tramitaban ni obtenían las licencias y/o autorizaciones pertinentes, no pagaban tasas ni impuestos, se enganchaban

ilegalmente a los suministros eléctricos, utilizaban pozos ilegales para el abastecimiento de agua y realizaban fosas sépticas para las aguas fecales sin conexión a redes de saneamiento.

Por lo tanto, lo que comenzó siendo una actuación individualizada de gente con escasos recursos por motivos de necesidad, para poder acceder a una vivienda de manera más económica de lo que costaría acceder a la misma en el interior del núcleo urbano de pueblos y ciudades, pasó a ser en muchas ocasiones un lucrativo y delictivo negocio, que afecta al suelo no urbanizable e incluso en muchas oportunidades a Dominio Público y a zonas especialmente protegidas.

Con la evolución legislativa en materia urbanística de los últimos decenios, y el auge de la protección del Medio Ambiente, nos encontramos ante una situación en la que este tipo de actuaciones puede incurrir en diferentes infracciones urbanísticas e incluso en diversos delitos tipificados en el Código Penal como Delitos contra la Ordenación del Territorio/Urbanismo y el Medio Ambiente² (los problemas medioambientales que más habitualmente se generan por este tipo de actuaciones son el deterioro de acuíferos, vertidos descontrolados, o filtraciones de aguas residuales en el terreno, riesgo de incendios, contaminación de suelos especialmente protegidos, tala ilegal de árboles y especies de plantas protegidas, así como la generación y almacenamiento ilegal de residuos entre otros).

II Sobre la distribución de competencias en el urbanismo en España: estatal, autonómica y local

Las Leyes del Suelo preconstitucionales³, contenían un régimen competencial en virtud del cual el Gobierno de España ejercía la competencia en materia legislativa, quedando la planificación, gestión y ejecución en manos del MOPU (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), y de los Ayuntamientos.

La vigente Constitución Española introdujo un nuevo régimen competencial, creando las Comunidades Autónomas (CC.AA.) como órgano territorial que sustituía a

²Concretamente, nos referimos al tipo delictivo contra la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, consistente en la urbanización, construcción o edificación no autorizable en suelo no urbanizable (tipo básico) o en suelo especialmente protegido (tipo agravado) recogido en el [artículo 319 del Código Penal](#), y los tipos delictivos más relacionados con ataques contra el Medio Ambiente consistentes entre otras conductas, en *realizar* emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, así como las captaciones de aguas causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, así como cortar, talar o recolectar especies de plantas o flora protegidas, así como destruir o alterar su hábitat grave e ilegalmente, los [artículos 325 a 328 y 332 del Código Penal](#).

³(i) Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo 1956, (ii) Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975, y (iii) Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR 1976).

las Regiones, a las que otorgó competencias legislativas que fueron ejercitando mediante las decisiones emanadas de los Parlamentos Autonómicos.

Los siguientes artículos de nuestra Carta Magna resultan fundamentales para la comprensión de cómo participa cada una de las Administraciones Públicas en cuestiones urbanísticas:

- El artículo 140 garantiza la autonomía de los Ayuntamientos como órganos de gobierno de los municipios (Principio de Autonomía Municipal).
- El artículo 148 establece las materias cuya competencia pueden asumir las CC.AA. (que fueron asumidas en los correspondientes Estatutos de Autonomía que se aprobaron tras la entrada en vigor de la Constitución).
- El artículo 149 establece las materias de competencia Estatal.
- El artículo 150 establece la posibilidad de transferir competencias estatales a las CC.AA. mediante leyes marco y leyes de transferencias.

Respecto de la distribución competencial sobre cada materia, resulta necesario exponer el diferente grado en el que las mismas son asumidas por las Administraciones Públicas, estableciéndose posibilidades diferentes:

- Competencias Exclusivas: cuando una Administración ostenta competencia plena sobre una cuestión (titularidad, facultad y materia, como por ejemplo: la Defensa Nacional de España, que corresponde al Estado mediante la intervención del Ministerio de Defensa).
- Competencias Compartidas: cuando varias Administraciones se reparten las facultades sobre la misma materia (ejemplo: la legislación básica estatal y la de desarrollo de las CC.AA.).
- Competencias Concurrentes: cuando varias Administraciones ostentan las mismas facultades sobre la misma materia (ejemplo: en materia de Cultura compartida por el Estado, las CC.AA. y los Municipios).

Centrándonos de manera específica en la distribución de competencias en materia de Urbanismo, se podría hacer la siguiente distinción para acreditar la complejidad de la materia:

- i. Ayuntamientos: en virtud del artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), ostentan las siguientes competencias en materia de Urbanismo:
 - Planeamiento;
 - Gestión;
 - Ejecución;
 - Disciplina (destacando el otorgamiento de licencias y la gestión de expedientes sancionadores que pueden concluir con la imposición de sanciones económicas e incluso de la demolición de lo ilegalmente construido);
 - Protección y Gestión del Patrimonio Histórico;
 - Promoción y Gestión de la Vivienda de Protección Pública con criterios de sostenibilidad financiera; y
 - Conservación y Rehabilitación de la edificación.

Las anteriores competencias están compartidas en mayor o menor medida con las CC.AA. (dependiendo de las diferentes leyes autonómicas en vigor).

- ii. CC.AA : por aplicación del artículo 148.1 de la Constitución Española, tienen competencia legislativa en las siguientes materias relacionadas con el tema objeto de análisis: Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda gestión en materia de protección del Medio Ambiente (compartiendo con el Estado dicha competencia legislativa en el rango de materias básicas de aplicación directa a todos los españoles independientemente de la Comunidad Autónoma), así como todas las competencias enumeradas al tratar los Ayuntamientos, en la medida en la que aparezca recogida en la diferente normativa autonómica de aplicación.
- iii. Estado : por su parte, y en aplicación del artículo 149 de nuestra Carta Magna, el Estado conserva potestades con clara incidencia territorial como la planificación de la actividad económica general, titularidad del Dominio Público Estatal (costas, montes, aguas continentales, minas, etc.), y también en defensa, puertos de interés general, aeropuertos, ferrocarriles y transportes terrestres que trascurren por más de una Comunidad Autónoma, obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, entre otras cuestiones.

La conclusión definitiva es que todas las Administraciones Públicas en España tienen en mayor o menor medida alguna competencia en materia urbanística que, dependiendo de las fases de una concreta tramitación, podrán ser compartidas o incluso concurrentes.

III ¿Es legal la construcción de viviendas en suelo rústico o no urbanizable?

Tal y como hemos expuesto, cada Comunidad Autónoma tiene su propia normativa en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, por lo que habrá que estar al caso concreto para concluir con especificidad dependiendo de dónde se pretenda realizar la construcción. A este respecto se deberá estar al planeamiento urbanístico aplicable. Vamos a exponer de forma genérica esa duda, ya que la conclusión será muy similar con matizaciones dependiendo de la localización exacta de la parcela elegida.

En primer lugar, hemos de indicar que la respuesta será positiva o negativa, dependiendo de si la parcela se encuentra en una zona que tenga reconocido algún grado de protección.

Así, la implantación de edificaciones destinadas a uso residencial en suelo no urbanizable especialmente protegido (por motivos ambientales, faunísticos, paisajísticos o por tener algún tipo de riesgo específico derivado de su localización, como ser zona inundable o zona de derrumbes, zona de riesgo de erosión del suelo o zona de riesgo de incendios, entre otros) estará prohibida en la inmensa mayoría de las oportunidades, ya que la normativa y el planeamiento pretenden salvaguardar las condiciones naturales del terreno que le hace digno de esa protección especial, por lo

que se establece un régimen de usos muy restringido en comparación con los restantes tipos de suelo.

Si se pretende llevar a cabo la implantación de edificaciones residenciales en suelo no urbanizable que no tenga ningún tipo de protección o catalogación especial, habrá que atenerse a lo que establezca el planeamiento concreto.

De forma genérica, podemos indicar que el destino más habitual de este tipo de suelos es la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética, conforme a su naturaleza. Por lo tanto, siempre se autorizarán construcciones e instalaciones perfectamente justificables y vinculados a ese tipo de actividades características del suelo rural.

Se permite la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, cuando se pueda acreditar la necesidad de la misma, siempre vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos. Dependiendo de la Comunidad Autónoma donde se pretenda realizar la construcción, cabe igualmente la posibilidad de que se establezca un límite mínimo de parcela a segregar que deberá ser coincidente con la unidad mínima de cultivo establecida por la normativa agraria, a los efectos de evitar generación de núcleos rurales dispersos formados por pequeñas parcelas como si de suelo urbanizable se tratara.

Es habitual que se impongan unas determinadas condiciones estéticas de diseño (arquitectura rural típica de la zona), en busca de que esas construcciones generen el menor impacto posible y sean respetuosas y acordes al medio en el que se pretenden ubicar, por lo que, por norma general siempre se prohíbe que superen las dos alturas (baja + planta primera).

Igualmente se permitirá la rehabilitación, conservación y mantenimiento de las edificaciones existentes. Toda actuación que se pretenda llevar a efecto está sometida a la previa tramitación del correspondiente expediente ante el Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la parcela, que deberá terminar con el otorgamiento de la licencia o licencias pertinentes.

Vemos por tanto como conclusión, que sí cabe la posibilidad de implantar uso residencial en suelo no urbanizable, pero con las limitaciones referidas, ya que tanto la legislación como el planeamiento urbanístico pretenden minimizar el impacto territorial y ambiental que cualquier actividad humana puede causar en el medio rural.

IV La disciplina urbanística: protección de la legalidad urbanística, demoliciones y sanciones

Hemos de comenzar indicando que la legislación en España ha dividido el Derecho Urbanístico en 3 diferentes fases: A) Planeamiento Urbanístico (los instrumentos que establecen qué es lo que se puede hacer), B) Gestión/Ejecución Urbanística (los instrumentos que contemplan cómo materializar lo que permite el Planeamiento mediante la equidistribución de beneficios y cargas previa a la urbanización, y por último, C) Disciplina Urbanística (los procedimientos implantados

por las Administraciones Públicas para controlar que los administrados cumplen con sus obligaciones en la fase Gestión y Ejecución).

Tal y como se ha expuesto previamente en la exposición de la distribución de competencias en materia urbanística, la Disciplina ha recaído en los Ayuntamientos⁴, siendo el otorgamiento de licencias para la ejecución de obras de edificación y la implantación de usos y actividades la principal actuación que llevan a cabo en el ejercicio de esta materia, como medio de control del cumplimiento de los parámetros admisibles y de la ordenación pormenorizada recogida en el Planeamiento vigente para cada parcela.

A modo de definición del concepto jurídico de Disciplina Urbanística, podríamos referirnos por su claridad a lo acuñado por los maestros Ricardo Santos Díez y Julio Castelao Rodríguez, en el Capítulo 8 de su obra Derecho Urbanístico, Manual para Juristas y Técnicos⁵:

“Conjunto de medidas utilizables por las Administraciones Públicas competentes (incluyendo el eventual uso de la coacción) para lograr que los actos de los particulares o de las personas jurídicas públicas restantes se mantengan en el marco del interés general. Este concepto incluye también el conjunto de medidas administrativas de carácter reaccional que deban tomarse por dichas Administraciones en los supuestos en los que los actos realizados no sean conformes con el interés general, es decir, conculquen el ordenamiento jurídico vigente, ya sean particulares o entes públicos los autores de la perturbación del ordenamiento jurídico”.

Esta materia se trató de forma completa y pormenorizada por primera vez en el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, aún en vigor de manera supletoria para todo lo que no ha sido tratado de manera específica a *posteriori* por las diferentes leyes del suelo y reglamentos aprobados por las CC.AA.

De manera genérica, hemos de indicar que todas las normativas autonómicas en materia de suelo otorgan a los Ayuntamientos la competencia de revisión de expedientes y proyectos, así como realizar visitas de inspección como principal medida de control a efecto de ejercer la Disciplina Urbanística.

Es importante resaltar que los técnicos municipales (normalmente arquitectos o aparejadores) que realizan visitas de inspección en ejercicio de las competencias de Disciplina Urbanística, cuando se encuentran en ejercicio de su función inspectora

⁴No obstante, existen casos en los que las CC.AA. pueden asumir la ejecución de actuaciones de inspección y restantes materias disciplinarias, cuando los Ayuntamientos no disponen de los medios técnicos o humanos suficientes para desarrollar dicha labor. Esta posibilidad está recogida de forma expresa en las diferentes leyes del suelo autonómicas.

⁵RICARDO SANTOS DÍEZ Y JULIO CASTELAO SANTOS, “Derecho Urbanístico, Manual para Juristas y Técnicos”, La LEY Grupo Wolters Kluwer, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 8.ª Edificio 2012.

tienen la condición de “Agentes de la Autoridad”, por lo que actúan con “Presunción de Veracidad”.

Por lo tanto, la redacción contenida en un “Acta de Inspección” firmada por un inspector urbanístico tiene el carácter o condición de prueba fehaciente de la situación existente, según reiterada jurisprudencia.

Realizando una categorización de las principales actuaciones de los inspectores municipales basándonos cronológicamente en cuándo se llevan a cabo las mismas, podemos dividir las en las siguientes tres categorías:

- i. Actuaciones “ex ante” o previas a que los administrados desarrollen la obra o implantación de actividad, mediante la actividad de tramitación licencias urbanísticas para comprobar que lo que se pretende ejecutar es autorizable al cumplir con la normativa aplicable;
- ii. Actuaciones “simultáneas”, o “durante”, como las visitas de inspección que se realizan a las obras que se encuentran en fase de ejecución, a los efectos de comprobar que lo que se está construyendo es coincidente con lo previamente autorizado (o si no se ha tramitado la preceptiva licencia, se lleva a efecto para comprobar el alcance de lo irregularmente construido para comprobar si hay posibilidad de legalización, o si por el contrario se trata de una construcción ilegal, contraria al planeamiento y/o la ley, y por tanto es imposible de legalizar); y
- iii. Actuaciones “ex post”, o las que se llevan a efecto a *posteriori*, que son las inspecciones y análisis que se ejecutan una vez se han terminado las obras o la implantación de actividades, a los efectos de comprobar que las mismas se han ejecutado o se continúan desarrollando con respeto a la legalidad vigente.

Básica y resumidamente, las actuaciones urbanísticas irregulares a las que más habitualmente se deben enfrentar las Administraciones Públicas en suelo no urbanizable o rústico, son de cuatro tipos:

- a. Ejecución de obras, implantación de usos y/o ejercicio de actividades, detectados cuando se encuentran en fase de construcción/implantación, sin la previa obtención de licencia.

En estos casos la Administración (dependiendo de la normativa de aplicación en las CC.AA. puede variar la actuación, pero exponemos a continuación las más habituales), suele adoptar como medida cautelar una orden de suspensión de la ejecución de las obras, los usos o las actividades que incluya la suspensión de todos los servicios que tuvieren las obras, el precinto de las mismas y la retirada de los materiales. En el muy habitual supuesto de parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable se instará al Registrador de la Propiedad para que realice los asientos correspondientes para evitar que las segregaciones ilegales tengan acceso al Registro de la Propiedad.

Si las actuaciones irregulares son compatibles con el ordenamiento jurídico y el planeamiento urbanístico, se requerirá al infractor para que en el plazo de dos meses legalice su actuación mediante la tramitación de una licencia.

Si transcurrido el plazo, no se ha otorgado la licencia, la Administración podría Orden de Demolición o de Cese de la Actividad/Usos.

Si por el contrario son incompatibles con el ordenamiento jurídico y el planeamiento urbanístico, se da audiencia al infractor y se dicta Orden de Demolición (o restitución del terreno a su estado anterior a la infracción), y en caso de usos o actividades, se emitirá Orden de Cese.

- b. Ejecución de obras, implantación de usos y/o ejercicio de actividades terminados, sin la previa obtención de licencia.

El Ayuntamiento actuará de igual forma que en el apartado (a), tanto cuando la actuación irregular sea compatible como incompatible con el ordenamiento jurídico y el planeamiento urbanístico.

- c. Obras, usos y/o actividades que ya han sido ejecutados o implantados al amparo de una licencia, pero sin ajustarse a lo establecido en la misma.

Caso muy habitual en el que alguien tramita y obtiene una licencia y en la ejecución de la obra o la implantación del uso o actividad, se aparta en algo de lo que le ha sido autorizado.

Si el Ayuntamiento detecta la irregularidad, obligará al titular de la licencia a presentar un modificado del proyecto en caso de que lo ejecutado sea compatible con el planeamiento. En el caso de que sea incompatible, emitirá la correspondiente Orden de Demolición o de Cese de la parte que no sea susceptible de regularización.

- d. Obras, usos y/o actividades que ya han sido ejecutados o implantados al amparo de una licencia o de una orden de ejecución, declarada ilegal a posteriori.

No se trata de casos muy habituales, y habrá que tener en cuenta el plazo de prescripción que establezca la legislación del suelo de la Comunidad Autónoma donde se haya producido la infracción urbanística. Si la infracción no hubiere prescrito, el Ayuntamiento deberá dictar la correspondiente Orden de Demolición y/o Orden de Cese.

En cualquier caso, el hecho de que se declare la nulidad de una licencia conllevará siempre la generación de una responsabilidad patrimonial de la Administración que otorgó esa licencia⁶, para cubrir los daños y perjuicios que de forma directa (relación causa/efecto), haya podido generar en el titular de la licencia (como en su caso la demolición de lo irregularmente construido), que deberá ser indemnizado al haber actuado de buena fe, por aplicación de los principios de diligencia debida y seguridad jurídica, ya que ejecutó la construcción del proyecto autorizado por licencia, en el buen entendimiento de que todo acto administrativo es plenamente vigente, válido y ejecutivo desde que es emitido y es firme.

⁶Corriente jurisprudencial que concluye el sentido de la indemnizabilidad directa derivada de la declaración de nulidad de licencias urbanísticas. Por todas, ver Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, de 15 de octubre de 2001 (La Ley 182774/2001).

Todos los casos anteriormente relatados se sustancian en el marco de un Expediente de Disciplina Urbanística, que además de culminar con la aplicación de medidas de protección de la legalidad urbanística, conlleva en la mayoría de oportunidades la imposición de sanciones (multas) económicas, cuya cuantía variará dependiendo del tipo de infracción urbanística cometida, la existencia de actuaciones atenuantes o agravantes, y de la tipificación establecida en la legislación autonómica de aplicación.

Hemos de incorporar una reflexión respecto de la ejecución de órdenes de demolición, ya que nos enfrentamos a la última medida extrema que ya no tiene vuelta atrás.

Al leal saber y entender del que suscribe, la aplicación de los Principios de Proporcionalidad, Ponderación y Racionalidad por parte de la Administración a la hora de aplicar las consecuencias derivadas de la comisión de una infracción urbanística, debería ser tenida siempre en cuenta (sobre todo, ante la posible existencia de afectados que reúnan la condición de tercero adquirente de buena fe)⁷.

El criterio a seguir, en aplicación de los previamente comentados, debería ser aplicar la demolición de lo irregularmente construido cuando nos encontremos ante actuaciones tipificadas como infracciones urbanísticas muy graves, y que sean totalmente incompatibles con el planeamiento urbanístico, y siempre que afecten a suelo no urbanizable con algún grado de protección medioambiental (o de otro tipo de similar trascendencia), por ser el bien jurídico protegido mucho más valioso que los perjuicios que se le pueden causar al autor de la infracción urbanística. En aquellos casos en los que la infracción cometida pudiera ser regularizable, se deberían agotar todas las posibilidades de legalización posibles antes que proceder a la ejecución de la demolición.

V El ejemplo de Andalucía

Andalucía reúne condiciones óptimas para desarrollar exitosamente múltiples y diversos tipos de actividades económicas que la podrían posicionar estadísticamente entre las regiones más prósperas de la Unión Europea (por su clima y su paisaje se la ha llegado a denominar la *"California de Europa"*, comparándola con el Estado más rico de los EE.UU.). La realidad es que por el momento, Andalucía tiene aún posibilidades de desarrollo y mejora en cuanto a atracción de inversión internacional e implantación de actividades económico-empresariales que posibilitarían un considerable crecimiento y mejora de la renta per cápita y consecuentemente de la calidad de vida de los habitantes de dicha Comunidad Autónoma.

⁷Estebarez Parra V., *"Especialidades en la ejecución de las sentencias en materia urbanística"* (Capítulo XXII de la obra colectiva *"Medidas Cautelares y Ejecución de Sentencias en la litigación con Administraciones Públicas"* La Ley-Grupo Wolters Kluwer, 2015.

No obstante, al hilo de los avances producidos en los últimos 40 años en la sociedad española, de forma paralela a la correcta planificación y crecimiento ordenado de las ciudades, también se ha producido la proliferación de la construcción irregular y la ocupación de viviendas ilegales en suelo no urbanizable.

1. Andalucía es la comunidad autónoma en la que el problema alcanza mayores proporciones

La elección de Andalucía a modo de ejemplo del problema existente, es precisamente por albergar el mayor número de viviendas ilegales construidas en suelo no urbanizable.

Según los últimos estudios estadísticos que ha llevado a cabo la Junta de Andalucía, existen aproximadamente 327.000⁸ viviendas ilegales ubicadas en suelo no urbanizable en esa Comunidad Autónoma, lo que es una cifra verdaderamente considerable, teniendo en cuenta que esas viviendas dan cobijo y son la vivienda habitual de no menos de 1.250.000 personas).

Las investigaciones efectuadas por los Servicios de Inspección Urbanística de la Junta de Andalucía y de los múltiples Ayuntamientos afectados, concluyen que esos ciudadanos, no disponen de los servicios e infraestructuras legalmente exigibles para que el suelo donde habitan pueda ser considerado suelo urbano consolidado, y sus parcelas puedan tener la condición de solar. En muchos casos, las viviendas irregulares carecen de los servicios básicos de saneamiento y abastecimiento de agua y energía eléctrica, por lo que no reúnen las condiciones higiénico sanitarias ni de seguridad que deberían acreditar para obtener una licencia de obras y la posterior licencia de primera ocupación.

Por lo tanto, las personas habitan en esos edificios, están asumiendo a diario el riesgo de que la construcción colapse y se pueda producir un accidente con derrumbe o demolición espontánea parcial de la vivienda, que podría conllevar heridos o muertos.

Desde el punto de vista legislativo, hemos de indicar que la norma legal que rige y ordena el suelo en esa Comunidad Autónoma, es la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), complementada a los efectos del análisis que nos ocupa, por el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁸Según publicación realizada por el medio digital [eldiario.es](https://www.eldiario.es/andalucia/Andalucia-Ley_de_Ordenacion_Urbanistica_de_Andalucia-vivienda-Urbanismo_fuera_de_ordenacion-viviendas_ilegales-LOUA_0_940706261.html) (https://www.eldiario.es/andalucia/Andalucia-Ley_de_Ordenacion_Urbanistica_de_Andalucia-vivienda-Urbanismo_fuera_de_ordenacion-viviendas_ilegales-LOUA_0_940706261.html) el 15 de septiembre de 2019, debido a que se trata de una actividad ilegal, desde la propia Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía, dicen que las estadísticas que se manejan pueden no reflejar la realidad del fenómeno, no descartando que la cifra real ronde las 500.000 viviendas.

Según los estudios realizados por la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, ya no pueden aplicar las medidas legales para requerir la protección de la legalidad urbanística (y para restaurar la ordenación urbanística vulnerada) en una gran parte de esas viviendas ilegales, ya que habría transcurrido el plazo del que dispone la Administración según la vigente LOUA para actuar sobre las mismas.

Gran parte de esas viviendas irregulares construidas en suelo no urbanizable han generado nuevos núcleos de población como urbanizaciones o asentamientos, lo que facilitaría la ejecución de las infraestructuras necesarias para que se pudiera formalizar de manera legal, la llegada de los servicios urbanísticos necesarios, para que dichas viviendas pudieran albergar el uso de vivienda y cumplieran con las condiciones mínimas de habitabilidad.

Los municipios que albergan mayor número de este tipo de construcciones ilegales son Almería, Carmona, Chiclana de la Frontera, Conil de la Frontera, Córdoba, El Palmar, El Puerto de Santa María, Estepona, Jaén, Marbella, Mijas y Vejer de la Frontera.

Los responsables de la Junta de Andalucía, han sido plenamente conscientes de la magnitud de la cuestión, y desde la entrada en vigor la LOUA en 2002, se han realizado hasta 5 actuaciones en materia legislativa⁹ para intentar afrontar el acuciante problema que generan las edificaciones irregulares en suelo no urbanizable, generadoras de asentamientos residenciales y de nuevos núcleos de población rural diseminado sin las condiciones legalmente exigibles, tal y como se ha expuesto previamente.

Pese a esas 5 iniciativas legislativas, el resultado no ha sido el esperado, ya que se ha concluido con una excesiva producción normativa, compleja y de difícil aplicación práctica a lo largo de los años, siendo el resultado una inexistencia de mecanismos de gestión eficaces, lo que concluye en muy escasos procesos de regularización con incertidumbre en los resultados y una gran inseguridad jurídica entre los afectados.

Así las cosas, y ante la constatación de la existencia de una economía sumergida que evita el pago de tasas e impuestos, un incremento de la peligrosidad derivada de la inexistencia o insuficiencia de múltiples infraestructuras necesarias (como en muchos casos, el abastecimiento de agua y el saneamiento de aguas residuales), vertidos incontrolados, así como el gran número de viviendas y ciudadanos afectados, ha provocado que la Junta de Andalucía haya adoptado la determinación de agilizar las tramitaciones necesarias para intentar aprobar una normalización de la

⁹Concretamente la Junta de Andalucía modificó la LOUA para intentar aportar soluciones al problema, mediante (i) la Ley 2/2012 de 13 de enero, posteriormente aprobó (ii) 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 Andalucía, continuó con (iii) la Orden de 1 de marzo de 2013 que aprueba las Normativas Directoras de la Ordenación Urbanística a modo de desarrollo de la Ley 2/2012, posteriormente, la (iv) Ley 6/2016 de 1 de agosto que modificó de nuevo la LOUA, para introducir medidas urgentes para afrontar este tipo de construcciones ilegales, y (v) la Ley 2/2018 de 26 de abril que modifica la anterior con nuevas medidas urgentes.

situación de cientos de miles de esas viviendas ilegales mediante la tramitación de una nueva normativa que posibilite a los propietarios de gran parte de esas viviendas disponer de los servicios mínimos que permitan que las mismas dispongan de unas mínimas condiciones de habitabilidad.

Concretamente nos referimos a:

- i. Abastecimiento de agua potable;
 - i. Depuración de aguas residuales;
 - ii. Abastecimiento de energía eléctrica; y
 - iii. Gestión de residuos.

Si a los anteriores servicios, se una la existencia de un acceso rodado que permita llegar a vía pública, se procederá a la regularización específica de esas parcelas concretas, siempre que no afecten negativamente a Dominio Público ni a zonas especialmente protegidas en la zona de suelo no urbanizable donde han sido construidas. Es decir, no se trata de una legalización general, sino solamente a las edificaciones que reúnan unas determinadas condiciones o requisitos, y que a su vez apliquen una serie de medidas correctoras en el ámbito medioambiental.

Para minimizar el impacto territorial, ambiental y paisajístico de este tipo de asentamientos irregulares, la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía, de la mano de su reciente Director General (el arquitecto José María Morente), ha cambiado la estrategia y ha tramitado y aprobado recientemente el Decreto Ley 3/2019 que se comentará a continuación, como medida sustitutiva de las últimas modificaciones normativas aprobadas.

2. Solución adoptada: decreto ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la comunidad autónoma de Andalucía

2.1. Objeto y alcance

El Decreto Ley 3/2019 de 24 de septiembre (en adelante, el “DL 3/19”), es verdaderamente ambicioso, pues pretende aportar solución a las edificaciones irregulares, independientemente de la tipología edificatoria que se haya utilizado (edificaciones irregulares, aisladas o agrupadas –adosadas/pareadas), así como de la clase de suelo donde las mismas hayan sido construidas.

El “DL 3/19” habla de edificaciones irregulares, término mucho más amplio que edificaciones ilegales.

Una construcción o edificación ilegal es aquella que ha sido edificada contraviniendo la legalidad vigente interpretando la inexistencia de posibilidad de regularización por invadir dominio público, un área especialmente protegida y/o

cometer algún tipo de ilícito penal tipificado como delito contra la Ordenación del Territorio/Urbanismo o contra el Medio Ambiente.¹⁰

Sin embargo, el término construcciones/edificaciones ilegales al que se refiere el DL 3/19 engloba también a aquellas que han sido ejecutadas cometiendo una infracción de la normativa urbanística, bien por haber sido ejecutada sin la cobertura legal de una licencia urbanística, o incluso, si habiendo obtenido dicha licencia, la ejecución de la edificación contraviene las condiciones bajo las cuales ha sido otorgado el título autorizante, y por lo tanto, la realidad material difiere del proyecto revisado y autorizado por la Administración.

Es decir, el DL 3/19 realiza un análisis para la aplicación de medidas urgentes para todo tipo de construcciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, con la condición de que haya transcurrido el plazo máximo establecido en el artículo 185.1 de la LOUA para la adopción de “*medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado*” (6 años a contar desde la completa terminación de los actos que constituyen una infracción urbanística sancionable).

A los efectos de perseguir la satisfacción del interés general ínsito en la Ordenación del Territorio en defensa del Medio Ambiente y amparando los recursos naturales más afectados por este fenómeno (el agua, el suelo y a energía), esta nueva norma tiene por objeto reconocer la situación jurídica de las edificaciones irregulares, establecer las medidas pertinentes para su adecuación ambiental y territorial, y, si fuera posible (dependiendo de las condiciones específicas de cada inmueble), incorporar las edificaciones al planeamiento general.

2.2. Régimen de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación (Título I)

Dichas edificaciones irregulares, pasarán a ser consideradas por la Administración como en situación de “Asimilado a Fuera de Ordenación” (en adelante “**AFO**”), solamente si están terminadas y ha transcurrido el plazo para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística o de restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Ese reconocimiento del régimen AFO, no es automático, sino que se deberá realizar un expediente específico por parte del Ayuntamiento¹¹ en cuyo término

¹⁰Ver pie de página n.º 3, con descripción resumida de esos tipos delictivos.

¹¹Este expediente puede realizarse de oficio o a instancia del interesado. Éste último deberá (i) describir e identificar perfectamente el inmueble con referencias registrales y/o catastrales, (ii) acreditar fehacientemente la fecha de terminación de la edificación, (iii) acreditar que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad, salubridad e higiene necesarias para reconocer su habitabilidad, mediante Certificado suscrito por técnico competente.

El plazo máximo para resolver es de 6 meses, en los que el Ayuntamiento revisará toda la documentación y emitirá informes para requerir subsanación (en su caso), adopción de medidas para evitar riesgos específicos, acreditación de la ejecución de medidas, o bien conceder directamente el reconocimiento formal para la aplicación del AFO. El transcurso del plazo sin resolver conlleva el Silencio Administrativo Negativo (si fuera a instancia de parte), o la caducidad del expediente si fuera de oficio.

municipal se encuentre la edificación. Dicho expediente concluirá con una resolución municipal que reconozca formalmente la situación de AFO del inmueble concreto, y será a partir de ese momento cuando esa edificación podrá acceder legal y formalmente a los servicios básicos y cuando se podrán autorizar la ejecución de determinado tipo de obras.

Sobre la aplicación formal del régimen AFO, hemos de resaltar lo siguiente:

- i. No supone la plena legalización, ni suspende otros expedientes en materia de Disciplina Urbanística, ni permite el otorgamiento de licencias de ocupación o utilización;
- ii. Supone el reconocimiento de que ese inmueble dispone de las condiciones mínimas de salubridad, seguridad y habitabilidad, pero no presupone que cumpla todas las condiciones exigibles por el planeamiento para autorizar actividades en dicho lugar;
- iii. Tras el reconocimiento formal por el Ayuntamiento de la aplicación del AFO, se podrán autorizar obras de conservación y mantenimiento necesarias para acreditar las condiciones mínimas de seguridad, salubridad e higiene para ocupar el inmueble;
- iv. Si no disponen de electricidad, agua potable ni saneamiento (prestados por compañías suministradoras), o disponen de los mismos de manera irregular, se autorizarán las obras de acometida previo análisis de la viabilidad por las compañías suministradoras. Si no hubiera infraestructuras de esos servicios básicos, el acceso a los mismos se realizaría mediante instalaciones autónomas y ambientalmente sostenibles.
- v. No vincula a lo que se acuerde en el correspondiente Instrumento de Planeamiento que ordene a futuro la zona.

Por aplicación del principio de prudencia y seguridad jurídica, para aplicar el régimen AFO a las construcciones ejecutadas sobre suelos con riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales se establecen unas condiciones¹² específicas de obligado cumplimiento para los propietarios.

La resolución favorable deberá reconocer el transcurso del plazo para ejercitar las medidas de protección de la legalidad, la existencia de los servicios básicos, las medidas adoptadas, y las condiciones de habitabilidad y seguridad de la edificación. Igualmente, incorporará referencia a los expedientes penales que se sigan por delito contra la Ordenación del Territorio y/o Ambiental, en caso de existir.

Si la resolución es denegatoria, se le aplicará a la construcción la prohibición de acceder a los servicios básicos y a la ejecución de nuevas obras, hasta que se obtenga resolución favorable mediante subsanación de los defectos existentes y puestos de manifiesto.

¹²Los propietarios de las edificaciones irregulares implantadas en sitios con riesgo evidente de accidente o ruina, deberán aportar Certificado descriptivo y gráfico suscrito por técnico competente, que acredite la ejecución de obras/medidas de aseguramiento constructivo, que eliminen los riesgos naturales existentes. Igualmente deberá aportar al Ayuntamiento una Declaración Responsable, reconociendo el conocimiento de los riesgos existentes y de las medidas aplicables.

2.3. Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares (Título II)

El DL 3/19 prevé la tramitación de este tipo de Planes Especiales, a los efectos de detectar agrupaciones irregulares, y adoptar las medidas pertinentes para la ejecución de las infraestructuras comunes necesarias para la implantación de servicios básicos, que garanticen el cumplimiento de las mínimas condiciones exigibles respecto a seguridad, salubridad, higiene y mejora de la calidad ambiental del ámbito donde se ha ejecutado el asentamiento irregular.

Son los Ayuntamientos los responsables/competentes para el impulso y tramitación de estos Planes Especiales, cuya tramitación es la contemplada en la LOUA para estos tipos de Instrumentos de Planeamiento, independientemente de su finalidad última. Deberán someterse a Evaluación Ambiental Estratégica y a Evaluación de Impacto en la Salud¹³.

Para la delimitación de los ámbitos, se tendrá en cuenta la densidad edificatoria y la proximidad de las edificaciones, en busca de la sostenibilidad de la implantación de las infraestructuras comunes.

El Plan Especial deberá contemplar toda la información disponible del ámbito seleccionado, incluyendo la identificación y estructura de propiedad del suelo y las edificaciones, referencias precisas a las infraestructuras existentes en la zona, sus conexiones, grado de conservación y mantenimiento, las mejoras propuestas para la implantación de los servicios básicos, la mejora de los accesos y redes exteriores, así como la obra máxima autorizable en las edificaciones irregulares existentes.

Igualmente deberá incorporar un análisis de riesgos, el impacto ambiental y territorial de esa agrupación o asentamiento irregular, así como una propuesta de asunción de medidas que permitan minimizar los riesgos y que adecúen y adapten las agrupaciones al ámbito territorial, con las limitaciones que resulten pertinentes por aplicación de la legislación sectorial que resulte de aplicación al caso concreto, incluyendo un estudio paisajístico para minimizar el impacto y garantizar la integración en el medio.

Como todo Instrumento de Planeamiento deberá incorporar un Estudio Económico-financiero que acredite la viabilidad y un programa temporal o cronograma de ejecución. Tras el análisis de toda la documentación, se podrán plantear e incorporar medidas de adecuación y mejora de la propuesta original al territorio y al Medio Ambiente.

Una vez el Ayuntamiento haya otorgado la Aprobación Definitiva del Plan Especial y el mismo entre en vigor, surtirá los siguientes efectos:

¹³Las aludidas exigencias de tramitación, vienen impuestas por la Ley 7/2007 de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y en la Ley 16/2011 de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

- i. Las parcelas incluidas en el ámbito que no estén ocupadas por una edificación irregular, serán indivisibles salvo que sean necesarias para la ejecución del Plan Especial;
- ii. Se podrán autorizar obras de mantenimiento, conservación y reforma a todas las edificaciones irregulares que hayan obtenido el Certificado Municipal que reconoce la aplicación del Régimen AFO, siempre que se cumplan todas las exigencias de ejecución de medidas requeridas por el Ayuntamiento, y que lo solicitado no sea contrario a las condiciones establecidas en el Plan Especial;
- iii. No se otorgará ninguna licencia de obras que suponga un incremento de la edificabilidad existente, aunque sea mediante elementos desmontables;
- iv. Si hubiera alguna construcción sobre la que no hubiera transcurrido el plazo para aplicación de medidas de protección de la legalidad, se continuarán los expedientes de Disciplina Urbanística que se hubieren iniciado antes de la aprobación del Plan Especial, con la imposición en su caso, de las sanciones pertinentes;
- v. Las parcelas no edificadas que no se destinen a la ejecución de infraestructuras, no se edificarán ni contribuirán al pago de gastos de urbanización, a la espera de que el Planeamiento General las incorpore en caso de que proceda, a la ordenación regular del municipio; y
- vi. El régimen previsto para las edificaciones en el Plan Especial, es independiente de la situación jurídico administrativa de cada una de ellas y de las hipotéticas sentencias judiciales que pudieren recaer en caso de existencia de denuncias o querellas.

2.4. Incorporación de las edificaciones irregulares al planeamiento urbanístico general (Título III)

Resumidamente, hemos de indicar que en este Título III, se pretende incorporar las agrupaciones de edificaciones irregulares al nuevo planeamiento, siempre que las mismas sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico. Será necesario tramitar un nuevo Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU), o bien revisar o modificar el vigente, y posteriormente, los propietarios deberán cumplir con las obligaciones urbanísticas (deberes y cargas del planeamiento) legalmente exigibles.

Es decir, en ningún caso se plantea un beneficio gratuito para los autores de una infracción urbanística, ya que el coste de la regularización la ejecución de los deberes y el pago de las cargas serán asumidos por los beneficiarios de esa regularización, aplicando los Principios de Igualdad, Equidad, Proporcionalidad y Seguridad Jurídica.

La incorporación al PGOU de las agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable deberá respetar lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y en los Planes de Ordenación del territorio de ámbito subregional, no pudiendo incorporarse las que se encuentren en alguna de estas situaciones:

- i. Haber sido ejecutadas en suelo especialmente protegido por legislación específica, o ser incompatibles con el régimen de protección por planificación territorial;
- ii. Estar ubicadas en suelo especialmente protegido por el PGOU vigente, salvo acreditación de desaparición de los valores que llevaron a otorgar la protección, siempre que la causa de esa desaparición no haya sido la construcción irregular; y
- iii. Haber sido construidas en suelos con riesgo de erosión, inundación, desprendimientos, corrimientos u otros riesgos naturales, acreditados por el organismo sectorial competente en el expediente de planeamiento, salvo que se hubieran adoptado medidas para evitar o minimizar esos riesgos, o se pudiera proceder a ello.

Respecto de los criterios para determinar el grado de compatibilidad de las agrupaciones irregulares con el modelo territorial y urbanístico del nuevo PGOU, se tendrá que valorar el grado de proximidad de las edificaciones (medido mediante su intensidad edificatoria), que deberá permitir la implantación de las infraestructuras y servicios propios de suelo urbano, así como la aptitud para dotarse de estructura urbana con la capacidad de integrarse en la estructura urbana existente y su posibilidad de adaptación.

Dependiendo del nivel de ejecución de servicios y de su compatibilidad con el modelo territorial y urbanístico, la incorporación se realizará como suelo urbanizable ordenado o sectorizado, o incluso como suelo urbano no consolidado. De manera excepcional se podrían incorporar al PGOU las agrupaciones que estén desvinculadas de los núcleos existentes, siempre que sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico y se puedan concentrar parcelas para liberar terrenos para ser cedidos al patrimonio público para su protección, y que se puedan reagrupar parcelas para disminuir la superficie ocupada y adaptarse a la nueva ordenación.

Siempre se deberán ejecutar todas las infraestructuras y servicios necesarios para que los ámbitos lleguen a tener la condición de suelo urbano consolidado. Para ello, se ha previsto que se puedan ir realizando recepciones parciales de las obras de urbanización, para facilitar la puesta en marcha de servicios e infraestructuras por fases.

La legalización definitiva concluye con el otorgamiento de las licencias municipales de obras, para lo que resulta necesario que el Ayuntamiento haya podido proceder a la recepción de las obras de urbanización, siguiendo los procedimientos legalmente establecidos en el artículo 51 de la LOUA.

Igualmente, se ha contemplado en el DL 3/19 la simultaneidad de otorgamiento de las licencias de edificación y la ejecución de las obras de urbanización, para lo que será necesario que los solicitantes aporten las garantías acreditativas de la capacidad económica relativas a la parte de las obras susceptibles de recepción parcial independiente. Precisamente la recepción parcial de las obras, habilitará la concesión de la licencia de ocupación/utilización.

Se ha contemplado que, en casos en los que las edificaciones estén ocupadas con antelación, se pueda autorizar la ocupación provisional de manera previa a la recepción de la urbanización, siempre que cumplan las condiciones de seguridad y salubridad previamente comentadas, y se hayan ejecutado los servicios mínimos necesarios según el Proyecto de Urbanización previamente aprobado. La autorización provisional se otorgará por el plazo restante para la terminación de la totalidad de las obras de urbanización, y será válida hasta la recepción total o parcial de las restantes obras.

Las agrupaciones de edificaciones irregulares incompatibles con la ordenación urbanística, quedarán como suelo no urbanizable en el nuevo PGOU, y podrán incluirse a futuro en un Plan Especial para la adecuación ambiental y territorial, y para su reconocimiento como susceptibles de aplicación del régimen de AFO.

VI Conclusiones

- i. La edificación irregular de viviendas en suelo no urbanizable o rural, es un grave problema extendido por toda España desde hace muchas décadas, teniendo una mayor incidencia en Andalucía;
- ii. Lo que comenzó como un fenómeno de autopromoción llevado a cabo por particulares, pasó en muchas oportunidades a convertirse en un negocio irregular ejecutado por promotores profesionales;
- iii. Estas actuaciones descontroladas, suponen graves perjuicios para el Medio Ambiente, pudiendo en ocasiones ser constitutivas de delitos contra la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente;
- iv. La adopción de medidas de Disciplina Urbanística, ayuda a restaurar la legalidad, y a recuperar zonas protegidas, aplicando sanciones económicas a los infractores que pueden llegar a la demolición de lo irregularmente construido, cuando no cabe posibilidad legal de regularización mediante la tramitación de licencias;
- v. El problema enormemente asentado en Andalucía, ha sido considerado en 2019 como una de las cuestiones prioritarias a resolver por la Junta de Andalucía,⁷ dada la trascendencia social del mismo. La cuestión se ha tratado de manera innovadora con la aprobación del Decreto Ley 3/2019, que deroga dos leyes, un decreto y una orden, que no habían sido lo suficientemente eficientes para aportar una solución;
- vi. La idea es que este nuevo Decreto Ley esté en vigor hasta la aprobación de la nueva Ley del Suelo de Andalucía, que está en fase de redacción con el objetivo de sustituir a la LOUA;
- vii. Las últimas noticias indican que el Gobierno Central ha recurrido judicialmente la nueva norma andaluza, por considerar que existen discrepancias legales que podrían generar un choque con la Ley de Costas, generándose un conflicto competencial que debería ser resuelto por el Tribunal Constitucional.