

CRITERIO INTERPRETATIVO 1/2018, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y VIVIENDA, SOBRE LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LA SITUACIÓN DE ASIMILADO AL RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN EN EL SUPUESTO DE EDIFICACIONES INDEPENDIENTES DENTRO DE UNA MISMA UNIDAD PREDIAL

(Actualizado a 12/05/2020)

1. Antecedentes.

La aplicación del régimen de **fuera de ordenación** y la situación de **asimilado al régimen de fuera de ordenación** es fuente habitual de controversias en su aplicación.

Una de las dudas que plantean el citado régimen y esa situación, es la situación en las que se encuentran las construcciones, instalaciones y edificaciones ubicadas en una determinada parcela cuando, existiendo varias de ellas, algunas presentan desajustes respecto a la normativa de aplicación y otras no. En esos casos, a la hora de interpretar la norma se suscitan entre los distintos Servicios de esta Delegación de Ordenación del Territorio, Vivienda e Urbanizaciones dos posiciones encontradas:

1. La de quienes consideran que la inadecuación al Plan afecta únicamente a la o las edificaciones, instalaciones o construcciones o partes de las mismas que presentan desajustes.
2. La postura de quienes entiende, aplicando el principio de unidad predial, que el régimen resultante es aplicable a la totalidad de la parcela donde se erige la o las edificaciones, instalaciones o construcciones o parte de las mismas que se encuentran en la situación citada.

Este Centro Directivo, en ejercicio de sus funciones, considera necesario aclarar, mediante el presente Criterio Interpretativo, la controversia suscitada.

2. Aplicación del régimen de fuera de ordenación

Como establece una consolidada doctrina del Tribunal Supremo –entre otras, las Sentencias de 4 de julio de 1994 y 3 de junio de 1996- y las distintas legislaciones urbanísticas que han regulado la materia, a partir del artículo 137 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado en 1992 y cuyo contenido se convirtió en norma autonómica por la Ley 1/1997, el régimen jurídico de “**fuera de ordenación**” se concibe como una manifestación de la aplicación del nuevo planeamiento a edificios e instalaciones preexistentes y disconformes con el mismo. No obstante, la sujeción al régimen de fuera de ordenación de una edificación o instalación no debe suponer, según la jurisprudencia, su inmediata desaparición, ni su condena como bien económico social, en cuanto que aquéllos seguirán existiendo y prestando el servicio para el que fueron erigidos hasta que llegue el momento de su desaparición, bien por su consunción como tales, bien por llevarse a efecto las previsiones del Plan Urbanístico.

1

Actualmente en Andalucía, **el artículo 34 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)**, modificado por Disposición Final Primera Tres del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, regula la situación de fuera de ordenación como uno de los efectos que produce la aprobación de los instrumentos de planeamiento.

Según el apartado 1.b) del citado artículo, la aprobación de los instrumentos de planeamiento implica *"La declaración en situación de fuera de ordenación de las **instalaciones, construcciones y edificaciones** erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate."*

De igual modo, la normativa urbanística del PGOU de Marbella (BOPMA 3 de julio de 2018) regula, en el apartado 1 de su Disposición Adicional Primera la situación de **fuera de ordenación de carácter sustantivo** aplicable a *"Los **edificios, construcciones e instalaciones** erigidas con anterioridad a la aprobación de la presente modificación de las normas urbanísticas que resulten disconformes con las determinaciones de uso, ocupación, altura, volumen, separación a linderos o parcela mínima en ella establecidas..."*.

Del análisis de los citados preceptos se desprende que, cuando se define la situación denominada como **"fuera de ordenación"**, tanto la legislación urbanística como el Plan General se ciñen al régimen al que quedan sujetos **las instalaciones, construcciones y edificaciones** citadas, no extendiéndose dicha sujeción a la totalidad de la **parcela, finca o superficie** donde se erigen las citadas edificaciones, **salvo los supuestos en los que la condición de fuera de ordenación se deba al incumplimiento de las condiciones urbanísticas relativas a la parcela.**

3. La excepción al principio de unidad predial en la jurisprudencia

Ha sido la jurisprudencia la que ha **excepcionado el principio de unidad predial** cuando existen **edificaciones arquitectónicamente independientes** si bien, generalmente, en supuestos relativos a expedientes de ruina, lo que resulta lógico por su mayor casuística y conflictividad.

En ese sentido se han pronunciado diferentes sentencias del Tribunal Supremo, tales como STS 8389/1990 de 20 de noviembre de 1990 (Recurso 1509/1989), la STS 6320/1996 de 13 de noviembre de 1996 (Recurso 6665/1992); STS 3599-1993 de 1 de junio de 1993 o la STS 19711/1994 de 19 de octubre de 1994 (Recurso 3098/1992).

Según la citada jurisprudencia *"cuando los distintos elementos arquitectónicos están **unidos funcional y estructuralmente** formado así un todo indivisible, éste determina un destino común para las partes desde el punto de vista urbanístico, lo que da lugar al carácter unitario de la ruina"* y en consecuencia: *"Solo caben **ruinas parciales** en el caso de **construcciones complejas integradas por cuerpos funcional y estructuralmente autónomos y separables**, de suerte que solo*

entonces cabe limitar la declaración de ruina al cuerpo afectado por los daños".

Citemos por todas la **STS 7794/2000, de 27 de octubre de 2000 (Rec. 5234/1995)** que indica: "Tal como tiene repetidamente señalado esta Sala, sobre el concepto de unidad predial, **todos los elementos arquitectónicos, estructural o funcionalmente relacionados, forman un cuerpo constructivo único** y por ello la declaración de ruina o su denegación se extiende a toda la edificación con independencia de que el estado ruinoso se presente en la obra construida o solamente en parte de ella, de modo y manera que la ruina parcial es **una excepción que sólo puede darse en el caso de edificaciones complejas, con dos o más cuerpos estructural o funcionalmente separables, autónomos o independientes, por lo que para la existencia de ruina parcial es preciso que sean perceptibles dos o más cuerpos del edificio con propia autonomía estructural**, concebida ésta en función no sólo de una ocupación aislada de uno respecto a los demás, sino fundamentalmente desde la independencia arquitectónica que permita el derribo de uno sin mengua ni repercusión del mantenimiento de su normal estado e integridad de los restantes cuerpos o partes de la finca".

Para conocer, por tanto, cuando nos encontramos ante **dos edificios independientes**, pudiendo excepcionar el principio de unidad predial, debemos por tanto considerar, de conformidad a la jurisprudencia citada y entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Que la **configuración estructural** de los mismos sea **independiente**, esto es que existan dos estructuras, incluso aunque se encuentren adosadas.
- b) Que **funcionalmente** ambos edificios **pueden ser utilizados** de modo **independiente**, lo que determinaría que tengan la posibilidad de contar con accesos separados.

Por lo que respecta al **fuera de ordenación**, es de máximo interés la **STSJ del País Vasco 1016/2001, de 21 de febrero (Recurso 424/200)** que considera que no existe razón alguna para no aplicar esos criterios jurisprudenciales a situaciones diferentes a las de declaración de ruina. Indica la citada Sentencia que:

*"(...) hemos de partir de que la denominada «casa Larga de Elorrieta» fue considerada como **unidad constructiva en procedimiento de ruina** ya por el Ayuntamiento y ratificado por esta Sala, como queda acreditado y son conformes las partes, lo que sin duda ha de tener trascendencia a estos efectos, por más que en su momento se valorara desde la perspectiva de la declaración de la ruina, pero sin que se desconozca que el presupuesto primario era la existencia de unidad constructiva y edificación única a tales efectos, lo que en principio **nos traslada razones válidas para rechazar que tal consideración no deba ser la misma a efectos de soportar obras de reforma** en relación con una construcción que no pudo ser declarada en ruina consecuencia de estimarse parte de una unidad constructiva superior".*

En esa misma línea, la **STSJ de Baleares, 30 de abril de 2003 (Rec. 118/2001)** plantea que:

*“Primero.- La sentencia, objeto del presente recurso de apelación, después de indicar como referentes necesarios para la resolución del debate, entre otros, los siguientes: 1º.- D. Adolfo es propietario de una finca denominada DIRECCION000 en el término municipal de Portocristo en Manacor, en la cual se han detectado cuatro hechos distintos que han dado lugar a cuatro expedientes de infracción urbanística tramitados por el Ayuntamiento de Manacor: dos expedientes por movimientos y corrimientos de tierras realizados sin licencia, un expediente por una construcción sin licencia de una plataforma de hormigón de unos 500 m2 y el último por la edificación de una nave que tenía licencia de edificación, pero cuyas dimensiones y volumen no se ajustó al proyecto presentado; y 2º.- En esa misma finca existe un almacén agrícola, en el que el Sr. Adolfo pretende hacer reformas sin aumentar su volumen y arreglar el tejado, para lo que solicitó licencia que, tras diversas vicisitudes le fue denegada por los actos administrativos objeto del recurso, en base a los informes jurídicos emitidos; señala como fundamento de anulación de los mismos y del reconocimiento del derecho a la concesión de la licencia solicitada, "...tal desnaturalización es la que lleva a cabo el ayuntamiento demandado cuando utiliza la prohibición contemplada en el artículo 1 de la ley 8/1988 y extrapola a todos los edificios existentes en el mismo terreno o solar, las condiciones de fuera de ordenación que por obra de otras edificaciones u obras no autorizadas se han realizado sobre él, pues **solamente pueden tener esa condición de fuera de ordenación "los edificios o instalaciones que se construyan o se hayan construido en contra de las determinaciones contenidas en los Planes o en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, o así como los construidos en contradicción con la Legislación Urbanística vigente"** (art. 2 de la citada Ley), únicos a los que les afecta la prohibición de poder realizarse en ellos las obras que establece el artículo 1, pero **jamás lo serán aquellas edificaciones que se hayan levantado de acuerdo con la normativa y gocen de la autorización administrativa correspondiente**, cual es el caso de autos, en tanto que la Administración no ha probado que la nave agrícola sobre la que se pretende realizar las obras cuya licencia ha sido denegada, no esté en perfecta situación de legalidad".*

Resulta evidente que todas las consideraciones aquí efectuadas sobre la unidad predial en relación al régimen de fuera de ordenación, son igualmente aplicables a la **situación de asimilado al fuera de ordenación** pues no se está cuestionando ni valorando el régimen aplicable (más estricto en el caso del asimilado a fuera de ordenación) sino, si la aplicación del régimen que corresponda, se extiende a todas las edificaciones, instalaciones o construcciones de una misma parcela o solar, aunque tengan independencia estructural o funcional de aquella que presente el incumplimiento.

4

4. CONCLUSIONES

En consecuencia, atendiendo a la jurisprudencia existente, procede dictar el siguiente criterio interpretativo:

“A efectos de aplicación del régimen de fuera de ordenación o la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, cabe entender que la existencia de desajustes entre cualquier edificación instalación o construcción y las determinaciones del Plan afecta únicamente a la o las edificaciones, instalaciones o construcciones en la que se detecte el citado desajuste sin que dicha discordancia y la consiguiente aplicación del régimen de fuera de ordenación o situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación deba afectar, por esa sola circunstancia, a la totalidad de la parcela donde se ubican la o las edificaciones, instalaciones o construcciones en las que se presenten las circunstancias señaladas y ello sin perjuicio de la necesidad de ponderar las circunstancias que concurran en cada caso concreto”.

Dada la amplia **casuística** existente, este criterio interpretativo requiere para su aplicación práctica el análisis de cada concreto, aunque debiendo adoptar la misma solución para aquellas situaciones que resulten análogas o idénticas.

El presente criterio interpretativo de la normativa urbanística del PGOU de Marbella de 1986, se publicará en el **Portal de Transparencia** y en la **web** de la Delegación de Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanizaciones.

En Marbella, a la fecha de la firma digital

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO Y VIVIENDA

DOCUMENTO ELECTRÓNICO

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

54c08e7119b321fb283c50355528f29a09bfbfca

Dirección de verificación del documento: <https://sede.malaga.es/marbella>

METADATOS ENI DEL DOCUMENTO:

Version NTI: <http://administracionelectronica.gob.es/ENI/XSD/v1.0/documento-e>

Identificador: ES_LA0013640_2020_000000000000000000000000002816470

Órgano: L01290691

Fecha de captura: 12/05/2020 11:08:51

Origen: Administración

Estado elaboración: Original

Formato: PDF

Tipo Documental: Otros

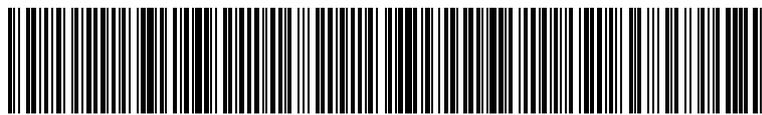
Tipo Firma: XAdES internally detached signature

Valor CSV: 54c08e7119b321fb283c50355528f29a09bfbfca

Regulación CSV: Decreto 3628/2017 de 20-12-2017



Código QR para validación en sede



Código EAN-128 para validación en sede

Ordenanza reguladora del uso de medios electrónicos en el ámbito del Ayuntamiento de Marbella.
<https://sede.malaga.es/marbella/normativa/Ordenanza%20medios%20electronicos.pdf>

Política de firma electrónica y de certificados de la Diputación Provincial de Málaga y del marco preferencial para el sector público provincial (texto consolidado):
https://sede.malaga.es/normativa/politica_de_firma_1.0.pdf

Procedimiento de creación y utilización del sello electrónico de órgano del Titular del Órgano de Apoyo a la Junta De Gobierno Local:
<https://sede.malaga.es/marbella/normativa/sello%20organo%20marbella.pdf>

Convenio de colaboración entre la Diputación Provincial de Málaga y el Ayuntamiento de Marbella en materia de desarrollo de: servicios públicos electrónicos de 25 de Octubre de 2018
<https://sede.malaga.es/marbella/normativa/Decreto%20convenio%20Marbella.pdf>

Aplicación del sistema de Código Seguro de Verificación (CSV) en el ámbito de la Diputación Provincial de Málaga:
https://sede.malaga.es/normativa/decreto_CSV.pdf