

leg SGT 317/15

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO		
	27 FEB. 2015		
	Registro General	4	Hora

WJK/6370 Sevilla

Fecha: 25 de Febrero de 2015
S. ref.:
N. ref.: SSPI00018/15
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00018/15

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Secretaría General Técnica
Avd. Manuel Siurot nº 50. Casa Sundheim
41071 Sevilla

Ilmo./a Sr./Sra.:

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA Consejería de la Presidencia		
	FECHA	HORA	NUMERO
	25 FEB. 2015		

GABINETE JURÍDICO
126
SEVILLA

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00018/15, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/2012, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA PARA INCORPORAR MEDIDAS URGENTES EN RELACIÓN CON LAS EDIFICACIONES CONSTRUIDAS SOBRE PARCELACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO NO URBANIZABLE".

En Sevilla, a 25 de Febrero de 2015
El Jefe del Gabinete Jurídico.

Fdo.: Jesús Jiménez López



INFORME SSPI00018/15 ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/2012, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA PARA INCORPORAR MEDIDAS URGENTES EN RELACIÓN CON LAS EDIFICACIONES CONSTRUIDAS SOBRE PARCELACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO NO URBANIZABLE.

Asunto: Ley. Urbanismo. Parcelaciones urbanísticas. Prescripción de actos de parcelación y de edificación. Equivalencia de determinadas construcciones ilegales a asimilados fuera de ordenación.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio texto del anteproyecto de ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 12 de febrero de 2015 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe preceptivo sobre el proyecto de Ley de medidas urgentes en materia urbanística en relación a edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Como se desprende de la exposición de motivos el presente anteproyecto tiene por objeto aclarar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen aplicable a las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que no tengan la condición de asentamiento urbanístico, para las que ha transcurrido la limitación temporal establecida en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía como plazo para el ejercicio de la potestad de disciplina urbanística. En estos términos se expresa dicha exposición:

"Tras la entrada en vigor del Decreto 2/2012, de 10 de enero, y de conformidad con sus normas, numerosos municipios de Andalucía han puesto en marcha los procedimientos de



regularización de las edificaciones aisladas situadas en el suelo no urbanizable. No obstante, la aplicación del Decreto se ha visto seriamente dificultada a la hora de establecer la regularización de las edificaciones construidas al margen de la legalidad que se sitúan en parcelaciones urbanísticas que no tengan la condición de asentamiento urbanístico. Para estas edificaciones, el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación queda cuestionado por la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan, extendiéndola a las propias edificaciones.

La presente modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre tiene por objeto principal eliminar la incertidumbre en la que se encuentran las edificaciones descritas, de tal forma que a dichas edificaciones y sus parcelas, y sólo a éstas, les sea de aplicación el plazo establecido por el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística contra ellas si bien, como regla general, se mantiene la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Para lograr este objetivo, se parte de considerar intrínsecamente ligada la edificación y la parcela donde ésta se asienta, de forma que el transcurso del plazo establecido por el referido artículo conlleva la imposibilidad de adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística, tanto a la edificación, como a su parcela asociada. En este sentido, se modifica el apartado A) del artículo de la citada Ley."

SEGUNDA.- Desde un punto de vista competencial en la Exposición de Motivos se motiva que el texto normativo se base a lo previsto en el art. 56.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía en el que se le atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo.

TERCERA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el anteproyecto consta de un artículo único con tres apartados, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y una disposición final.

CUARTA.- Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Los distintos trámites previstos en la misma han sido cumplimentados a la vista de la documentación incorporada al expediente. En el trámite de alegaciones han participado presentando



sendos escritos el Colegio Notarial de Andalucía, los Registradores de España-Decanato territorial de Andalucía Occidental, el Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo, FACUA, Ecologistas en Acción, entre otros. Se aprecia muy positivamente la presentación del mismo del expediente, así como de las valoraciones del Centro Directivo a las alegaciones formuladas al anteproyecto.

De conformidad con la Ley 4/2005, 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, al ser el texto de una ley resulta preceptivo el Informe del Consejo Consultivo (art. 17.2).

Desde el punto de vista de la técnica normativa empleada en la redacción del anteproyecto de Ley debemos recordar la necesidad de que el mismo se adapte al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. Sin perjuicio de lo anterior ha de valorarse muy positivamente la coherencia interna de la norma desde el punto de vista de su estructura, así como la adecuada técnica normativa empleada.

QUINTA.- Por lo que respecta al marco legal en que viene a insertarse el anteproyecto de Ley que nos ocupa pueden indicarse las siguientes normas:

- Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en lo sucesivo LOUA).
- Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

SEXTA.- Descendiendo ya al texto en cuestión procede realizar las siguientes consideraciones de carácter general:

6.1. La reforma propuesta plantea establecer un plazo de prescripción para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística respecto de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en las que existan construcciones legales o ilegales respecto de las que haya transcurrido el plazo de prescripción del art. 185.1 de la LOUA.

La relación entre las parcelaciones urbanísticas realizadas en suelo no urbanizable y las edificaciones o construcciones erigidas en las mismas goza de una especial naturaleza que no puede obviarse al analizar este precepto.



Por una parte el plazo de prescripción para la realización de actuaciones de protección de la legalidad urbanística atiende al instituto de la prescripción que tiene por objeto dotar de seguridad jurídica a las relaciones jurídicas, y por ende comerciales o patrimoniales, instituto que se modula en función de los intereses contrapuestos. Por ello, en función de los intereses que entren en colisión el ordenamiento prevé unos plazos de prescripción más amplios o reducidos, así como declara igualmente la imprescriptibilidad de determinadas actuaciones o bienes. En este sentido se considera motivada la propuesta de la norma en relación a cuáles son los intereses contrapuestos (dar seguridad jurídica a los propietarios de determinadas construcciones en este suelo) que justifican que frente a la regla general de la imprescriptibilidad de las parcelaciones en suelo no urbanizable pueda admitirse su excepción en relación a las edificaciones asiladas que no constituyan asentamiento.

En este punto debe recordarse que el Texto refundido de la Ley del Suelo dispone en su artículo 9.3. (precepto básico a tenor de la DF 1ª, en la redacción otorgada por el apartado cinco de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana) la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, prohibición de especial importancia dado el bien jurídico que se pretende proteger, el territorio en los siguientes términos: *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.*

SÉPTIMA.- Descendiendo ya al texto remitido la propuesta normativa plantea las siguientes cuestiones a considerar:

7.1. El artículo único apartado Uno prevé la modificación del **artículo 68.2** de la LOUA que queda con la siguiente redacción:

"2. En terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen, de acuerdo con el artículo 169.5 de esta Ley."

La redacción actual es la siguiente: *En terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas.*

En la redacción del artículo 68.2. que se propone, se sustituye la declaración de nulidad de las *parcelaciones* en suelo no urbanizable -actual redacción de la ley- por la nulidad de los *actos administrativos que las autoricen*.

La redacción actualmente vigente resulta más conforme con las previsiones de la norma básica estatal anteriormente citada que prohíbe las parcelaciones, así como con el propio artículo 66 de la LOUA, y ello por cuanto supone una modificación de la realidad física con una serie de consecuencias



jurídicas complejas, que puede producirse exista o no autorización administrativa. Por ello se sugiere mantener la redacción actual.

No obstante, y para el supuesto de no mantener la redacción actual y dado que la misma sanciona con la nulidad a las parcelaciones, sin distinguir que se hubieran realizado al amparo de una autorización o no, debe la norma señalar cuál ha de ser el régimen aplicable para las parcelaciones realizadas sin dicha autorización, puesto que la redacción propuesta se limita a declarar nulas los actos administrativos que las autoricen.

7.2. En la nueva redacción del artículo **183.3** debe mencionarse también la Disposición Adicional Tercera de la ley de modificación de la LOUA objeto de este informe por razones de seguridad jurídica, dado que la misma establece algunas disposiciones complementarias al régimen de asimilado a fuera del ordenación del Decreto 2/2012.

7.3. En relación a la nueva redacción del artículo **185.2.A)** relativa a la aplicación del límite de prescripción a la potestad para restaurar la legalidad urbanística en caso de construcción aislada en suelo no urbanizable que no constituya asentamiento, no puede realizarse de forma automática debido a la especial protección que otorga el legislador estatal al suelo no urbanizable y a las actuaciones que se realicen en el mismo. Esta distinción del legislador estatal en la forma de proteger el territorio en función de su clasificación limitando las actuaciones que pueden realizarse en el mismo ha de considerarse a la hora de establecer un régimen de intervención en dicho suelo más laxo respecto del actualmente vigente. Y no sólo más laxo respecto del actualmente vigente sino idéntico a otro tipo de actuaciones que no gozan de la misma censura por parte del legislador estatal. Por ello esta decisión debe estar debidamente motivada y justificada. En este punto consta en el expediente la motivación a través del Informe de 6 de octubre de 2014.

Debe resultar clara la norma sin embargo en cuanto a la no aplicación de la excepción prevista en el artículo 185.2.A) in fine, cuando concurra alguno de los supuestos de la letra B) del artículo 185.2. La ley no puede presentar duda interpretativa alguna, por ejemplo, respecto de una edificación aislada de uso residencial en una parcelación en suelo no urbanizable de especial protección, entendiéndose la que suscribe que en este caso no se aplicaría nunca el límite del artículo 185.1. No obstante ante la posibilidad de dudas interpretativas, y atendiendo a la intención de la ley plasmada en su exposición de motivos, en este precepto debería expresarse de forma clara que el límite nunca sería de aplicación cuando las parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial afecten a alguno de los supuestos de la letra B).

En este precepto debe mencionarse también la Disposición Adicional Tercera de ley de modificación de la LOUA objeto de este informe por razones de seguridad jurídica, dado que la misma establece algunas disposiciones complementarias al régimen de asimilado a fuera del ordenación del Decreto 2/2012.



7.4. Disposición Adicional Primera. Debe identificarse a qué procedimiento se refiere la norma en el párrafo primero.

7.5. Disposición Adicional Segunda. Relativa a las medidas para garantizar el acceso a la información urbanística de la ciudadanía, se considera que las previsiones del primer apartado guardan relación con la previsión general de acceso que en materia urbanística recoge el art. 4.c) de la LOUA. No obstante las previsiones del párrafo segundo relativas al plazo para resolver las consultas que se planteen ha de ser modificado, al considerar que forma parte del procedimiento de acceso a la información pública, debiendo remitirse en este punto el anteproyecto a la normativa estatal y autonómica en materia de acceso.

7.6. Disposición Adicional Tercera. Debe mencionarse además del artículo 185.1, el artículo 183.3 por coherencia interna de la propuesta normativa y por seguridad jurídica.

7.7. Disposición Transitoria única. Por razones de seguridad jurídica, para clarificar a qué parcelaciones se aplicará esta ley, y atendiendo a la finalidad que persigue este proyecto a tenor de la exposición de motivos y la memoria justificativa, se sugiere la siguiente redacción:

La regulación establecida en la presente Ley será de aplicación a las parcelaciones urbanísticas existentes a la fecha de entrada en vigor de la misma en las que concurran los requisitos previstos en los artículos 183.3 y 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación, Urbanística de Andalucía, en la redacción otorgada por esta ley.

Esta ley no es aplicable a los procedimientos relativos a la adopción de medidas de protección de la legalidad o reposición de la realidad física alterada iniciados antes de su vigencia, que se regirán por la normativa anterior.

La finalidad de la ley de no incidir en los procedimientos judiciales en curso debe incluirse en la exposición de motivos, no siendo necesaria su inclusión en esta disposición transitoria.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 25 de febrero de 2015
La Letrada de la Junta de Andalucía.
Jefa del Área de Asuntos Consultivos.



Fdo.: Mónica Ortiz Sánchez