



ASUNTO: URBANISMO

**Posibilidad de dotación de electricidad a edificaciones  
en situación de fuera de ordenación levantadas en  
Suelo no Urbanizable.**

**194/12**

FD

\*\*\*\*\*

**INFORME**

#### **I. ANTECEDENTES.**

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha X de julio de 2012, tiene entrada en la Oficialía Mayor, escrito del Ayuntamiento de XX, mediante el que se solicita informe jurídico en relación posibilidad de dotación de electricidad a edificaciones en situación de fuera de ordenación levantadas en Suelo no Urbanizable.
- En el cuerpo de la misma solicitud, en el apartado OBSERVACIONES, se hace constar: *“Como en otros muchos municipios, en éste existe una gran cantidad de edificaciones levantadas de manera clandestina en suelo no urbanizable que*



*se encuentran en situación de fuera de ordenación, encontrándose en el supuesto del art. 197.4 de la LSOTEX, pero que en su inmensa mayoría (por no decir todas) en ningún caso podrían ser legalizadas por diversos motivos (falta de parcela mínima, distancia a carreteras, etc.), siendo el caso más típico el de los chalets. Ahora, por parte de los propietarios de estas construcciones se solicita al Ayuntamiento Licencia de obra para dotar a estos edificios de electricidad, por lo que la duda que se plantea es la siguiente: ¿La dotación de electricidad a estos edificios requiere previo proyecto de legalización, tal y como señala el art. 197, antes mencionado, o es una obra autorizable aunque se encuentren fuera de ordenación? ¿Supondría una obra prohibida porque, como señala el TS (entre otras SSTs 18-10-2007 o 2-10-2001) supone una consolidación, modernización o incremento del valor de expropiación?*

## II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- \* Constitución Española de 1978 (CE).
- \* Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2010, de 20 de junio (TRLR)
- \* Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (en adelante LSOTEX), modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre y la Ley 9/2011, de 29 de marzo (LSOTEX).

## III. FONDO DEL ASUNTO.

1º. La situación de fuera de ordenación está referida a todas aquellas edificaciones, instalaciones o construcciones que, por la causa que fuere, no están en consonancia con la legalidad urbanística vigente en cada momento. En nuestra comunidad autónoma tiene su plasmación positiva en los artículos 79.1.b) y 197.4 de la LSOTEX, que regulan dos situaciones distintas, según se verá a continuación. El primero de los preceptos, que regula los efectos de la aprobación de los planes, dispone que: *“1. La aprobación de los planes de ordenación urbanística o, en su caso, la resolución que ponga fin al pertinente procedimiento producirá, de conformidad con su contenido: b) 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 del plan de que se trate. A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que sólo se podrán autorizar obras de mera conservación; y las que sean sólo parcialmente incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar las obras de mejora o reforma que se determinen. En todo caso, se consideran totalmente incompatibles con la nueva ordenación y deberán ser identificadas en el plan las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público e impidan la efectividad de su destino.” En tanto que el segundo, que se ocupa de las “Operaciones de restauración de la legalidad territorial y urbanística” establece que “4. Transcurridos cuatro años desde la terminación de las obras, los trabajos e instalaciones o el cese de los usos o las actividades clandestinos o ilegales, la Administración no podrá ordenar la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones derivadas de las mismas. No obstante, dichas edificaciones, instalaciones y construcciones quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación y cualquier acto que implique su reforma, ampliación o consolidación requerirá la previa aprobación de un proyecto de legalización. En este proyecto se contemplará el conjunto de medidas necesarias para la reducción o eliminación del impacto en los servicios urbanísticos, dotación de espacios públicos u otros análogos. La Administración podrá aprobar dichos proyectos de oficio.” Pero el transcurso de esos cuatro años no significa en modo alguno la legalización de las edificaciones, como ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de abril de 2000, sentando la siguiente doctrina con base en la antigua regulación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976: “La sentencia de instancia argumenta que la construcción ilegal, transcurrido ese plazo de cuatro años no por ello se transforma en legal y no puede amparar la persistencia de usos contrarios al plan, y esta tesis, expuesta con esta generalidad es acertada. Esta Sala ha declarado en sentencia de 22 de diciembre de 1998 que “el hecho de que haya prescrito la infracción de la obra realizada sin licencia no significa que ello constituya a su vez impedimento legal para posibilitar la sanción del uso ilegal, con arreglo al planeamiento urbanístico, realizado en dicha construcción, porque el citado uso constituye, no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una actividad permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando ese uso no permitido por la normativa urbanística”. El uso contrario al plan en una edificación ilegal no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, ... La consecuencia expuesta no implica la legalización de la obra ejecutada, sino el*

---



*mantenimiento del uso que de hecho ha estado llevándose a cabo en ella desde su construcción, y ni siquiera supone una traslación automática para aquella edificación del régimen establecido en el art. 60.1 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, (TRLR) puesto que, como ha declarado esta Sala en sentencia de 15 de febrero de 1999, "lo construido sin licencia y en contra de la normativa urbanística puede considerarse como fuera de ordenación, en el sentido de que no se ajusta a la legalidad urbanística, pero se diferencia del supuesto de hecho previsto en el art. 60.1 TRLR en que las obras eran ya ilegales en el momento mismo en que se estaban llevando a cabo", por lo que "el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística prevista en el art. 184.3 TRLR, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando", siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata." En términos similares el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en Sentencia de 27 de mayo de 2012 ha dictaminado: "Y referido el debate a la pretendida prescripción de esa potestad es cierto que por el transcurso de los cuatro años debe entenderse que el tercero titular de las obras ilícitas adquiere el derecho a su conservación, o alternativa preclusión del derecho a su demolición, sin perjuicio de su consideración como de fuera de ordenación y el sometimiento a ese específico régimen; ..."*

De regulación de la LSOTEX transcrita más arriba se deduce que el concepto de fuera de ordenación es el determinado en el artículo 79.1.b), en tanto que el apartado 4 de artículo 179, recoge un supuesto especial en el que determinadas construcciones clandestinas o ilegales quedan sujetas a dicho régimen, pero que en modo alguno puede aplicarse de manera extensiva, en primer lugar porque choca frontalmente tanto con el concepto como con el régimen determinado en el primero de los precepto y, sobre todo, porque de manera inmediata, en el apartado 5 se añaden diversas excepciones mediante las que se sustraen al mismo una serie de actos concretos: "El plazo de cuatro años a que se refiere el apartado anterior no rige para las parcelaciones que se realicen en suelo no urbanizable protegido ni para los actos de construcción, edificación o uso del suelo: a) Ejecutados sin calificación previa, cuando ésta fuera preceptiva, y comunicación previa, licencia o autorización o contraviniendo las determinaciones de cualquiera de ellas, sobre terrenos calificados en el



*planeamiento como sistemas generales o clasificados como suelo no urbanizable de protección ambiental por la ordenación territorial y urbanística, b) Ejecutados en dominio público o en las zonas de servidumbre del mismo, o c) Que afecten a bienes catalogados o declarados de interés cultural en los términos de la legislación sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico.”* El régimen se completa con la regulación de la materia en preceptos básicos de TRLS: artículo 19.2, que establece la obligación de hacer constar la existencia de edificaciones fuera de ordenación en el correspondiente título, cuando se realice cualquier acto de enajenación de terrenos; artículo 22.3, párrafo 4, que establece una regla de valoración; y 35.a), párrafo 2, *“Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.”*, previsión así mismo formulada, aunque en términos más generales en el artículo 16.1 de la LSOTEX. A toda esta normativa debe añadirse lo dispuesto al respecto en el planeamiento vigente en el municipio, siendo frecuente que regule la materia con mayor detalle.

2º. Dado que el supuesto que se nos propone desde el Ayuntamiento nos habla de edificaciones en Suelo no Urbanizable (SNU), debe tenerse muy presente el contenido del transcrito apartado 5.a) del artículo 197, que en la práctica, supone que todas las construcciones y edificaciones situadas en SNU Protegido o en SNU común sujetas a calificación ejecutadas con posterioridad a la entrada en vigor de la LSOTEX, escapan al particular régimen de fuera de ordenación, por lo que debe procederse a su legalización conforme a los artículos 193 y 194 de la LSOTEX y, si tal no fuera posible, el artículo 195 de la misma norma impone inexcusablemente al Municipio el ejercicio de las actuaciones de restablecimiento de la legalidad urbanística y territorial, mediante la correspondiente orden de ejecución, con las consecuencias, para los sujetos responsables, determinadas en el apartado 6 del citado artículo 197: *“6. La no ejecución de las órdenes de restablecimiento de la realidad física de lugar a sucesivas multas coercitivas por plazos de un mes e importe del diez por ciento del valor de la actuación clandestina o ilegal, así como el traslado del expediente de legalización al Ministerio Fiscal.”*

Por lo que respecta a los actos sujetos a calificación urbanística están determinados en los artículos 23 y 24 de la LSOTEX. Debe advertirse que el elenco de actos originariamente sujetos a calificación en el artículo 23 fue modificado por la Ley

---



9/2010, de 8 de octubre. Dicha circunstancia debe ser tenida en cuenta por si las edificaciones, construcciones o instalaciones quedaron fuera de ordenación con anterioridad a la entrada en vigor de la citada norma que, conforme a su disposición adicional segunda tuvo lugar “... *transcurridos 20 días naturales contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.*” (DOE nº 202, de 20 de octubre de 2010).

3º. Por lo que respecta a qué obras son autorizables en todas aquellas construcciones, edificaciones o instalaciones que por cualquiera de las causas previstas legalmente han quedado fuera de ordenación, se recuerda que el artículo 79 de la LSOTEX, distingue las que sean totalmente incompatibles con la ordenación, en las que sólo se podrán autorizar obras de mera conservación, de las parcialmente compatibles, “... *en las que se podrán autorizar las obras de mejora o reforma que se determinen.*”

Siendo este un aspecto puramente casuístico, los tribunales se han ocupado de ello en numerosas ocasiones, si bien su análisis se ha ceñido generalmente a la regulación contenida en los artículos 60 y 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 o en el artículo 137 del Texto Refundido de 1992 (declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo).

Como ya se apuntó en el apartado 1º de este informe, la similitud entre las regulaciones citadas y la establecida en la LSOTEX, permite sin mayores complicaciones trasladar la doctrina jurisprudencial. La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2002, concreta el propósito de la declaración: “... *la finalidad de la calificación de un edificio como fuera de ordenación y la limitación de las obras que en los mismos se autoriza tiene la finalidad la de impedir que edificios que como consecuencia de la entrada en vigor de una nueva ordenación urbanística incumplan sus prescripciones no perpetúen su existencia impidiendo el pleno desarrollo del planeamiento vigente. En efecto, para los edificios fuera de ordenación se establece, en resumidas cuentas, la prohibición de obras de consolidación (artículo 60 del T.R.L.S. de 1976), dado que, al tratarse de edificios que están en disconformidad con el Plan, el ordenamiento urbanístico desea su desaparición. ...*” Es paradigmática, por la doctrina que sienta respecto de las obras permitidas (consintiendo su aplicación analógica) como de las prohibidas (que las limita), la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1991: “*CUARTO.- Encarándonos ahora con la voluntad legislativa, recogida en el repetido art. 60 de la Ley del Suelo, vemos que la confusión que el mismo es*

---



*susceptible de despertar, se origina en el hecho de no haber escogido un solo parámetro indicador de las obras permisibles, sino dos, puesto que, por un lado, refiriéndose a éstas indica como permitidas "las pequeñas reparaciones que exigiere la higiene, ornato y conservación del inmueble" pero esto lo dice después de haber sentado, como principio fundamental la prohibición de realizar obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de valor de expropiación. QUINTO.- Al dar la categoría de principio fundamental de la norma en cuestión, a la relación de obras prohibidas, es porque ello representa un muro infranqueable, del que, de deducirse alguna consecuencia de esa obstrucción, sería la propia de las normas prohibitivas: la de que, lo no prohibido, está permitido. En cambio, de la relación de obras permitidas, como de todo lo permitido, sí que existe posibilidad de una aplicación analógica, consistiendo todo aquello que, en sus efectos, sea similar a lo autorizable, ... SEXTO.- Por ello, el que un inmueble, como el de autos, haya quedado fuera de ordenación, no debe convertirse en motivo casi punitivo -puesto que no estamos juzgando las causas que llevaron a esta situación- impidiendo un aprovechamiento óptimo del inmueble, en utilización de una de las facultades del ius domini, si es que con ese aprovechamiento no se rebase los límites ya apuntados, en cuanto a las obras que lo hagan posible: Obras de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento del valor de expropiación." También se ha ocupado de la cuestión el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que, en Sentencia de 24 de octubre de 2007, ha declarado: "SÉPTIMO.- Lo que constituye el auténtico fundamento de la denegación de la licencia solicitada, a tenor de la motivación de los actos impugnados, y de ello se deja constancia también en la sentencia apelada, es que la instalación de una antena como la pretendida no es posible en un edificio calificado como fuera de ordenación. ... que, recordando lo establecido en el art. 137 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, disponía que en los edificios calificados como fuera de ordenación sólo podrían autorizarse las "pequeñas reparaciones que exigieran la higiene, ornato y conservación del inmueble", añadiendo aquel precepto la imposibilidad de realizar obras que comporten aumento de su valor; limitaciones lógicas porque ese tipo de edificaciones están abocadas a su desaparición en la ejecución de las previsiones del planeamiento con el que resultan incompatibles. Pues bien, conforme a la normativa expuesta, no puede admitirse, como se pretende por la recurrente, que la escasa entidad de las obras necesarias para la instalación de la antena la hagan admisible dentro de los estrechos límites de las edificaciones calificadas como fuera de ordenación. Y ello porque no es suficiente la escasa entidad*

---



*de las obras, sino que además se requiere que las mismas, por pequeñas que sean, vengan impuestas por la necesidad de la "higiene, ornato o conservación", supuestos taxativos en que la normativa autoriza la posibilidad de ejecutar -y autorizar mediante la correspondiente licencia- las obras."*

4º. En conclusión, este funcionario considera que el Ayuntamiento en los supuestos de edificaciones en SNU debe analizar caso por caso, con el fin de determinar los siguientes aspectos:

1. La fecha de terminación de las construcciones.
2. Si el SNU tiene algún grado de protección.
3. Si tratándose de SNU común, es un acto sometido a calificación urbanística.

Realizado ese primer análisis, se podrá concretar si se encuentran efectivamente en situación de fuera de ordenación o si son situaciones clandestinas o ilegales y, si estando en estos últimos supuestos, son susceptibles de legalización, conforme a los artículos 193 y 194 de la LSOTEX. Si la conclusión es que las edificaciones se encuentran efectivamente en situación de fuera de ordenación, es preciso determinar el grado de compatibilidad respecto del planeamiento. Si tal grado es total las obras autorizables son exclusivamente las de mera conservación ("*... impuestas por la necesidad de la "higiene, ornato o conservación", STSJEX de 24/10/2007*), lo que en modo alguno ampararía la dotación de suministro de energía eléctrica. Si por el contrario, la incompatibilidad tuviera carácter parcial, se podrían autorizar obras de mejora (que ampararía la dotación de suministro de energía eléctrica) o reforma, mediante el correspondiente proyecto de legalización, que debe estar referido lógicamente a toda la edificación, no a la particular mejora o reforma que se pretenda llevar a cabo.

Badajoz, agosto de 2012.