

LAS PERSPECTIVAS REGISTRALES DE LAS EDIFICACIONES IRREGULARES EN EL 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

I.- El Registro de la Propiedad como instrumento para la protección y defensa de la legalidad urbanística.

El Registro de la Propiedad constituye un medio esencial para la disciplina urbanística en cuanto que del mismo se predica una doble virtualidad, por un lado, coadyuva a la defensa de la legalidad urbanística y por otro, protege a los terceros de buena fe. Ambos prismas permiten otorgar seguridad jurídica en el tráfico jurídico inmobiliario.

La seguridad en las operaciones jurídicas que otorga el Registro de la Propiedad deriva de los efectos legales de los asientos que se practican en sus libros y que se explican a través de los principios hipotecarios (legitimación, fe pública, prioridad y publicidad formal), los cuáles desarrolla SOTELO JUNCAL, BEATRIZ¹.

La evolución histórica del urbanismo español, según la autora mencionada, ha venido demostrando el papel tan relevante que el Registro de la Propiedad ha efectuado en materia urbanística. De hecho, ya la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, en el artículo 209.1 establecía que: *“Los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria, según proceda, por acuerdo de la Comisión provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de la Corporación encargada de la urbanización”*.

Una inyección vital en esta función del Registro de la Propiedad como institución de publicidad en las relaciones jurídico-privadas fue la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, cuya Disposición Adicional 10^a reguló, de forma más pormenorizada, los actos que podían tener acceso al Registro, las clases de asientos y sus efectos² y que ordenó al Gobierno el desarrollo reglamentario de dicha Disposición Adicional, la cual cristalizó en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las Normas Complementarias sobre Ejecución de la Ley Hipotecaria e Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos Urbanísticos, la cual ha sido una norma esencial en la regulación de la inscripción de las actuaciones urbanísticas en el Registro de la Propiedad.

La regulación del legislador de 1990 sirvió de inspiración al legislador de 1992, quien en el Real Decreto-legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana regula, en el Capítulo III del Título IX, artículos 307 a 309, los actos inscribibles, la Certificación administrativa y las clases de asientos. Por su parte, el Real Decreto-legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en sus artículos 51 a 53 sigue la

1 La autora efectúa un interesante análisis de la evolución histórica de la relación entre el Urbanismo y el Registro de la Propiedad, aplicando los principios hipotecarios y desarrolla con interés la posición del tercero de buena fe registral (artículo 34 L.H.) en la práctica en el Registro de la Propiedad de anotación preventiva de la incoación de expedientes de disciplina urbanística penalizando la falta de dicha anotación con la responsabilidad patrimonial de la administración competente (artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa). {Vid. SOTELO JUNCAL, BEATRIZ, “Disciplina Urbanística y el Registro de la Propiedad. El tercero hipotecario”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 15, 2014, págs. 631 y ss.}.

2 SÁNCHEZ JORDÁN, ELENA, “Disciplina Urbanística y el Registro de la Propiedad (a propósito de la reforma del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)”, en AA.VV. [(Coord. García García, Juan Antonio; Calzadilla Medina, María Aránzazu; Sánchez Jordán, María Elena (dir.)], “El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral”, Ed. Aranzadi, S.A., Madrid, 2013, pág. 445.

misma línea, al ser resultante de un proceso de refundición. Actualmente, se regulan en los artículos 65 a 68 del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS 7/2015).

Del reglamento por el que se regula la inscripción de los actos urbanísticos en el Registro de la Propiedad resultan de interés para la disciplina urbanística, los Capítulos VI a X, de los que destacamos, a efectos de este estudio, los artículos relativos a inscripción de las obras antiguas prescritas (artículo 52) y a las parcelaciones urbanísticas (79 a 82).

De sumo interés resultan las sucesivas modificaciones que afectaron al artículo 20 del TRLS 2/2008, de 20 de junio, actual artículo 28.4 del TRLS 7/2015, de 30 de octubre, por el se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, encaminadas a establecer mayor claridad en la inscripción registral de las obras prescritas antiguas, reforzando la posición del adquirente de buena fe.

Para SÁNCHEZ JORDÁN, ELENA³ la reforma del artículo 20 del TRLS 2/2008 efectuada por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio afectan a la situación de la Administración en la tutela de la legalidad urbanística.

Este marco legal del Estado de la inscripción de las obras prescritas antiguas cohonesta, pues, con la nueva regulación de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación que el legislador andaluz, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 148.3 de la Constitución y en el artículo 56 del Estatuto Autonomía de Andalucía, efectúa en el 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 y que constituyen objeto de este estudio.

II.- La situación de asimilado a fuera de ordenación y su relación con la inscripción registral de las obras antiguas prescritas en la legislación del Estado.

Hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, la inscripción de las obras antiguas prescritas se efectuaba, de conformidad con el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, resultando de interés la valoración que respecto del mismo hace DELGADO RAMOS, JOAQUÍN⁴.

Para el autor, al comparar la Ley 8/1990 y el Reglamento 1093/1997 existen diferencias de interés, de las que destacamos: *“...De la ley parece desprenderse que es necesario acreditar la prescripción, lo cual, ante la imposibilidad de contienda probatoria en el procedimiento registral, implicaría una declaración administrativa del titular de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística en tal sentido. En cambio, según el reglamento, cabe la inscripción registral basada en indicios probatorios ajenos a la administración yLa ley implica un control registral riguroso y previo a la inscripción, y el reglamento lo sustituye por un control previo muy atenuado, trata de ofrecer a la administración alguna capacidad de reacción ante las facilidades registrales concedidas al infractor, imponiendo que el registrador, a posteriori, eso sí, notifique la inscripción al Ayuntamiento. (Art 54)”*.

3 SÁNCHEZ JORDÁN, ELENA, “Disciplina Urbanística y el Registro de la Propiedad (a propósito de la reforma del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)”, Opus Cit., pág. 464.

4 DELGADO RAMOS, JOAQUÍN, “La Inscripción Registral de las Obras Antiguas Prescritas, tras el RDley 8/2011” accesible en la web site www.notariosyregistradores.com”.

La modificación efectuada al artículo 20 del TRSL 2/2008, de 20 de junio por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, introduce una regulación de interés, de que se destaca, una mejor precisión terminológica al hablar de que no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes sustituyendo el término de “prescripción de la infracción” y el Registrador, además de comprobar que se acredite la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, así como que no conste anotado expediente de disciplina urbanística, como novedad, debe comprobar que el suelo sobre el que se ubica no tiene carácter demanial ni está afectado por servidumbres de uso público general. Asimismo, se introduce una letra b) del apartado 4 del artículo 20 que ha sido objeto de un interesante debate por la doctrina científica. Esta letra b) expresa que se aporte el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido y las dudas surgen respecto de si se debe aportar antes de practicar la inscripción o con posterioridad.

En este sentido, autores como, ARNÁIZ RAMOS, JOAQUÍN⁵, considera que la letra c) del apartado 4 del artículo 20 del TRLS 2/2008, de 20 de junio, relativa a la notificación al Ayuntamiento de las inscripciones efectuadas dejando constancia en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación carecería de sentido si el control del Ayuntamiento mediante la aportación del acto administrativo que declare la situación de fuera de ordenación se produjese “ex ante” pudiendo ser “ex post”.

En contra de esta tesis, CAMY ESCOBAR, JESÚS⁶, entiende que : *“...Actualmente no puede hablarse de seguridad jurídica en el ámbito inmobiliario sin una definición gráfica y jurídica del objeto del derecho, sobre todo cuando este es por definición legal de carácter estatutario y está subordinado al interés general representado por el planeamiento y la ordenación territorial, que además vinculan su uso al destino previsto en los mismos en función de la clasificación del suelo y sin que el propietario pueda patrimonializar el valor de la edificación en base al instituto de la accesión, pues en todo caso se exige el previo cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticas. Bajo este marco legal no es defendible el que puedan acceder al Registro de la Propiedad edificaciones construidas al margen del procedimiento urbanístico, sin un acto administrativo previo de intervención dictado en el ámbito de la disciplina urbanística, que defina su régimen jurídico, sobre todo en un sistema registral de derechos como es el español, que, en aras del principio de legalidad, demanda una documentación pública y una previa calificación por parte del Registrador de la Propiedad de todo acto o contrato que pretenda su acceso al Registro, con la finalidad de que solo accedan aquellos que sean válidos y conformes con el ordenamiento jurídico”*.

El citado debate fue zanjado con una segunda reforma del artículo 20.4 del TRLS 2/2008, de 20 de junio por el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, aclarándose que se podía efectuar la inscripción con un control ex post del Ayuntamiento, pero impone como “deber” dictar la resolución administrativa para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario y, asimismo, sanciona con responsabilidad a la Administración si omite dicha resolución⁷. Y se mantiene con idéntica dicción en el artículo 28.4 del Real Decreto-legislativo

5 DELGADO RAMOS, JOAQUÍN, “La Inscripción Registral de las Obras Antiguas Prescritas, tras el RDley 8/2011” accesible en la web site www.notariosyregistradores.com”.

6 CAMY ESCOBAR, JESÚS, “Comentarios al art 20.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y su conexión con el art 53.5 y DT 3º del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía: necesidad de aportación de la declaración de asimilación a fuera de ordenación para el acceso al registro de la propiedad de las obras nuevas terminadas, disconformes con el planeamiento y referidas a edificaciones respecto de las que ha prescrito la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística” accesible en la web site www.notariosyregistradores.com.

7 Vid. Un amplio estudio sobre el debate científico citado que termina con la modificación efectuada al artículo 20.4 del TRLS 2/2008 por el Real Decreto-ley 8/2013 y confirma el control ex post del Ayuntamiento en la inscripción registral de las obras nuevas

7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Se reproduce el tenor literal del precepto indicado a los oportunos efectos de engarzar *“la resolución administrativa que concrete la situación urbanística de la obra nueva, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario”* con la figura de *“asimilado a fuera de ordenación”* y su nueva regulación en el 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.

Artículo 28.4 del TRLS 7/2015, de 30 de octubre:

“4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrá por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados”.

Como última cuestión de interés a resaltar, desde la legislación estatal, es la referente a la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de Catastro Inmobiliario, cuya finalidad es la coordinación Catastro y Registro de la Propiedad para incrementar la seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario ya que permite, mediante la interoperabilidad técnica de información, a través del sistema GEOBASE (bases gráficas registrales⁸) una mejor identificación de la finca registral en aras a las inscripciones

prescritas, se efectúa por FERNÁNDEZ GALBIS, EDUARDO. Del referido estudio, se destaca la Resolución de los Registros y del Notariado de 17 de enero de 2012 (que hace propios los argumentos de la contestación de Fomento a la consulta efectuada por el Colegio de Registradores de la Propiedad) y su relación, desde la perspectiva constitucional de competencias, con el artículo 53.5 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo (en la redacción otorgada por la Disposición Final Primera. Dos del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía), que ratifica la legalidad del artículo 53.5 del reglamento autonómico, en Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de marzo de 2012. {Vid. FERNÁNDEZ GALBIS, EDUARDO, “Análisis de los AFO desde la perspectiva Registral” accesible en la web site <http://aiotuv.org/portfolio/jornada-1/> }.

8 Vid. Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General de Catastro de fecha 26 de octubre de 2015 publicada en el BOE de 30 de octubre de 2015.

registrales de los diversos actos administrativos en materia de disciplina urbanística (artículo 9 L.H. en la redacción otorgada por esta Ley 13/2015, de 24 de junio) y que se traslada, en Andalucía, a las resoluciones administrativas por las que se reconoce una edificación en situación de asimilado a fuera de ordenación.

En cuanto a la relevancia de las bases gráficas registrales en las inscripciones, resulta de interés lo afirmado por SÁNCHEZ JORDÁN, ELENA⁹, - antes incluso de la aprobación de la Ley 13/2015, de 24 de septiembre, referida-, en cuanto a la información urbanística que pueden ofrecer al tercero de buena fe, ya que advierte al usuario registral de una manifestación administrativa ajena que produce efectos disuasorios, destacando la sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 16 de octubre de 2012 que confirma la legalidad de la negativa del Registrador a inscribir una declaración de obra nueva cuya ilegalidad conoce por las bases gráficas registrales a pesar de no constar la anotación preventiva de la incoación de expediente de disciplina urbanística.

III.- La situación de asimilado a fuera de ordenación en la legislación autonómica andaluza y las novedades 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

El reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación, se podría definir, desde una perspectiva administrativista, como un acto administrativo meramente declarativo de la situación administrativa en la que se encuentra una edificación, dictado tras un procedimiento administrativo reglado, que comprueba de la edificación cumple con los presupuestos previstos por el ordenamiento jurídico y que reconoce que se trata de una edificación de origen ilegal respecto de la que han transcurrido los plazos para el ejercicio de las medidas de restablecimiento de la legalidad y se somete al régimen jurídico específico previsto en el ordenamiento jurídico.

Esta figura ha sido objeto de sucesivas modificaciones normativas, las cuáles se describen a continuación, en aras a conocer la diversa interpretación que se ha venido efectuando por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

La habilitación legal sobre el régimen de asimilado al de fuera de ordenación tiene su *radice* en la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía¹⁰, que regula la situación legal de fuera de ordenación así como en el artículo 34 de dicha ley (ambos preceptos antes de su modificación por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre).

Este último precepto establece entre los efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, en su apartado 1.b), la declaración en situación legal de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones que, erigidas con anterioridad, resulten disconformes con la nueva ordenación que dicho instrumento establezca.

9 SÁNCHEZ JORDÁN, ELENA, "Disciplina Urbanística y el Registro de la Propiedad (a propósito de la reforma del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)", Opus Cit., pág. 469.

10 D.A. Primera LOUA (antes de su modificación por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre): "2. El instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b) y sin perjuicio de las recomendaciones que se establezcan por las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, el contenido de la situación legal a que se refiere el apartado anterior y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones. La anterior definición se particularizará para las actuaciones de urbanización y subsiguiente edificación en las unidades resultantes ejecutadas de forma clandestina o ilegal en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a esta Ley o en contradicción con ella, respecto de las que no sea ya legalmente posible, al tiempo de la entrada en vigor de esta Ley, medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden infringido, y que el referido instrumento de planeamiento determine como incompatibles con el modelo urbanístico que se adopte".

Asimismo, dicho apartado prevé, *para las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado, que reglamentariamente, podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación.*

Este apartado se introduce por la Ley 2/2012, otorgando una cobertura legal “específica” a la figura del régimen de asimilado a fuera de ordenación, resultando respaldado por Dictamen del Consejo Consultivo núm. 0697/2011, marginal I.73, si bien la Disposición Adicional Primera, preveía con carácter general, un régimen particularizado, para las actuaciones ilegales en suelo no urbanizable.

El artículo 53 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recoge la declaración de asimilado al régimen de fuera de ordenación, la cual fue objeto de desarrollo por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA extraordinario n.º 23, de 25 de septiembre de 2019) .

Así quedó la redacción del citado artículo 53 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, tras el Decreto 2/2012, de 10 de enero:

“Artículo 53. Declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación

1. Los actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo citado en el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

2. En idéntica situación podrán quedar, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, de conformidad con lo establecido en este Reglamento, siempre que la indemnización por equivalencia que se hubiere fijado haya sido íntegramente satisfecha.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo que se acordare en el correspondiente instrumento de planeamiento general respecto del desarrollo, ordenación y destino de las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones afectadas por la declaración de asimilado a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

4. El reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de instalaciones, construcciones o edificaciones terminadas se acordará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes.

La resolución que ponga fin a este procedimiento deberá identificar suficientemente la instalación, construcción o edificación afectada, indicando el número de finca registral si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, y su localización geográfica mediante referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada; igualmente habrá de acreditar la fecha de terminación de la instalación, construcción o edificación, así como su aptitud para el uso al que se destina. La documentación técnica que se acompañe a la solicitud de reconocimiento deberá estar visada por el Colegio Profesional correspondiente cuando así lo exija la normativa estatal.

Una vez otorgado el reconocimiento, podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.

5. Conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la

edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma.

6. Con la finalidad de reducir el impacto negativo de las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, la Administración actuante podrá, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno.

Con posterioridad, se aprueba la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, de la que se destaca que esta Ley incorpora a la citada LOUA una Disposición Adicional Décimo Quinta que establece un régimen complementario del reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación, aplicable a las edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1 y en las que concurren los requisitos previstos en el artículo 183.3 de la LOUA.

En el año 2019, se aprueba la Instrucción 6/2019, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la aplicación del régimen de asimilado a fuera de ordenación (AFO) a suelo urbano no consolidado y a suelo urbanizable.

El párrafo segundo del apartado 2.1 de la citada Instrucción, relativo a la *“Situación de asimilado del régimen de fuera de ordenación”* establece que esta figura es aplicable a:

“cualquiera que sea la clase y categoría de suelo (urbano, urbanizable o no urbanizable) sobre el que se sitúen. De hecho, ni el artículo 34 de la LOUA ni el artículo 53 del RDU se refieren, en exclusiva, a la clase de suelo no urbanizable. El suelo no urbanizable ha sido objeto de una regulación específica”.

El apartado 3. Conclusiones de la Instrucción indicada expresa que:

“A la vista de todo lo expuesto, las instalaciones, construcciones y edificaciones situadas en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado podrán ser objeto de la declaración de asimilado al régimen de fuera de ordenación (AFO) si bien mediante el procedimiento y con cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 53 RDU”.

Finalmente, el 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, deroga el Decreto 2/2012, de 10 de enero y modifica en su Disposición Final Primera diversos preceptos de la LOUA, relacionados con esta figura, de los que se destacan los artículos 183 y 185 así como su Disposición Adicional Primera. En concreto, dedica el Título I a la regulación de la figura de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Las principales novedades de este Decreto-ley se podrían analizar desde diferentes perspectivas: Una primera, que sería el cambio de denominación y novedades conceptuales; otra segunda, el ámbito objetivo de aplicación de esta figura y régimen jurídico de asimilado a fuera de ordenación; una tercera, los presupuestos formales y las novedades procedimentales en el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación y una cuarta, las perspectivas registrales de la figura de asimilado a fuera de ordenación.

III.1. Cambio de denominación y novedades conceptuales

Un interesante cambio es la denominación que pasa de ser “*edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación*” a “*edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación*”.

El reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación se define en la nueva redacción dada a la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, por el apartado doce de la Disposición Final Primera del Decreto-ley 3/2019, de la que se reproducen los apartados 1 y 2:

1. Quedarán en la situación de asimilado a fuera de ordenación las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme al artículo 185.1. Se entenderá que la edificación está terminada cuando no requiere de la realización de actuación material alguna para servir al uso al que se destine, salvo las obras que procedan para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

2. En idéntica situación quedarán, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, siempre que la indemnización por equivalencia que se hubiere fijado haya sido íntegramente satisfecha, así como aquellas edificaciones ejecutadas con licencia o título habilitante declarados nulos una vez transcurrido el plazo para el ejercicio de acciones establecido en el artículo 185.1, a contar desde la fecha de terminación de dichas edificaciones, y sin perjuicio de las resoluciones judiciales que, en su caso, se dicten en ejecución de sentencias.

De esta nueva definición se destacan dos aspectos: Primero, el carácter genérico de la norma, lo que afecta al ámbito objetivo de aplicación, como veremos, haciéndolo más amplio y segundo, que se aplica, asimismo, a edificaciones ejecutadas con licencia o título habilitante declarados nulos (aplicación del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución para evitar favorecer a quienes han actuado sin título frente a quien ha intervenido amparado por una resolución administrativa).

III.2.- Ámbito objetivo de aplicación y régimen jurídico de asimilado a fuera de ordenación

Si atendemos al *ámbito objetivo de aplicación*, esta figura se extiende a las tres clases de suelo, suelo urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable (sectorizado y no sectorizado) y no urbanizable, ya que dicho precepto, como se ha comentado anteriormente, efectúa una regulación general.

Por su parte, el artículo 5.3 del Decreto-ley establece que no procederá el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación en aquellas edificaciones irregulares para las que no haya transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado conforme a lo establecido en el artículo 185 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre¹¹ ni, en

¹¹ El artículo 185 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, ha sido redactado por el apartado Nueve de la Disposición Final Primera del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre. Esta nueva redacción amplía el plazo de prescripción (caducidad para algunos autores y doctrina jurisprudencial) para el ejercicio de medidas para la protección de la legalidad urbanística a cualquier edificación en una parcelación urbanística con independencia del uso al que se destine y elimina como imprescriptibles los casos que afecten a ordenación estructural prevista en los instrumentos de planeamiento general así como las actuaciones en suelo urbano y urbanizable en zona de influencia del litoral.

consecuencia, para las que exista ilimitación de plazo para el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística que son:

a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, terrenos incluidos en la Zona de Influencia del Litoral, salvo los situados en suelo urbano o suelo urbanizable, o terrenos incluidos en parcelaciones urbanísticas en suelos que tengan la consideración de no urbanizable, con la salvedad la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación para la que hayan transcurrido seis años siguientes a su completa finalización (a la que se puede otorgar el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación).

b) bienes o espacios catalogados y,

c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente.

Tampoco procederá el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación a las edificaciones irregulares realizadas sobre suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, salvo que previamente se hubieran adoptado las medidas exigidas por la administración competente para evitar o minimizar dichos riesgos.

El régimen jurídico de reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación (AFO) se regula en el artículo 9 del Decreto-ley, de forma similar al anterior. Se destaca como novedad, que el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad, determina la aptitud física de la edificación para su utilización, pero no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en la misma se lleven o puedan llevar a cabo. En este sentido, el control de legalidad de la actividad correspondería al órgano sectorial competente.

Lo más característico de este régimen general de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, es que sólo podrán autorizarse las obras de conservación necesarias para el mantenimiento estricto de las condiciones de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destine la edificación y que existe preferencia por los servicios básicos autónomos y sostenibles.

Asimismo, se amplía la aplicación de esta figura a las edificaciones con licencia o título habilitante declarado nulo, una vez transcurrido el plazo para el ejercicio de acciones establecido en el artículo 185.1, sin perjuicio de las resoluciones judiciales que, en su caso, se dicten en ejecución de sentencias.

Por otro lado, y en cuanto al reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación en parcelaciones urbanísticas, el legislador autonómico modifica el artículo 183.3 de la LOUA por el apartado ocho de la Disposición Final Primera del Decreto-ley, que incluye un régimen complementario al régimen general de asimilado a fuera de ordenación, en aras a facilitar la constancia registral de estas declaraciones de asimilado a fuera de ordenación, para esclarecer que es aplicable a las edificaciones y a las parcelas sobre las que se ubican en parcelaciones urbanísticas para las que haya transcurrido el plazo para el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística y que se encuentren destinadas a cualquier uso, es decir, antes se limitaba el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación (AFO) a las edificaciones con uso residencial en parcelaciones urbanísticas y el Decreto-ley 3/2019, amplía la aplicación de esta figura a edificaciones destinadas a cualquier tipo de uso.

El legislador andaluz especifica, asimismo, para las edificaciones en parcelaciones urbanísticas que a las mismas será de aplicación el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación con licencia o título habilitante declarado nulo, en los mismos términos que para la regulación general.

Otra curiosidad de esta figura es que se permite el otorgamiento de la misma en los ámbitos de edificaciones irregulares que sean objeto del Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares, pero sometidas, asimismo, a un régimen especial “sui generis” diferente al establecido en el artículo 9 de dicha Norma, que podríamos entender, igualmente, compatible con el “régimen complementario de asimilado al fuera de ordenación en las parcelaciones urbanísticas”.

En este régimen jurídico especial regulado en el artículo 15.2 del Decreto-ley se prevé que en las edificaciones irregulares existentes, previo reconocimiento individual de la situación de asimilado a fuera de ordenación, cuando proceda, una vez acreditada la ejecución de las medidas de adecuación ambiental y territorial previstas en el Plan Especial, y de acuerdo con las determinaciones y previsiones de dicho Plan Especial, se podrán autorizar obras de conservación y de reforma, así como la ejecución de elementos auxiliares que no afecten negativamente a la adecuación ambiental y territorial de la agrupación.

Asimismo, el artículo 24 del Decreto-ley establece para las agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable incompatibles con la ordenación urbanística, que las mismas podrán incluirse en el ámbito de un Plan Especial para su adecuación ambiental y territorial y que, igualmente, las edificaciones pertenecientes a una agrupación podrán acceder al reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Se deduce que, se les podrá aplicar, el régimen especial “sui generis” previsto las edificaciones irregulares incluidas en estos ámbitos.

III.3.- Presupuestos formales y las novedades procedimentales en el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación

El Decreto-ley no regula la necesidad de Avance o Declaración de Innecesariedad aprobados por los Ayuntamientos, como presupuesto formal, previo para el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación en aras a agilizar su otorgamiento.

El Decreto 2/2012, de 10 de enero, establecía que para que los municipios pudiesen declarar la asimilación al régimen de fuera de ordenación era presupuesto previo que bien a través del Plan General o bien a través del Avance se identifiquen los asentamientos existentes en el término municipal y de los asentamientos que pudieran ser objeto de calificación como ámbitos del Hábitat Rural Diseminado y en los casos en los que no fuese la tramitación del Avance, bien por estar delimitados los asentamientos por el Plan General, o bien por no existir asentamientos en suelo no urbanizable, el pleno municipal acordará expresamente la innecesariedad de dicho Avance.

El Decreto-ley establece, no obstante, una Disposición transitoria, que es la Disposición Transitoria Primera, sobre los asentamientos urbanísticos delimitados en los Avances de planeamiento regulados en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, regulando que el Plan General de Ordenación Urbanística, o la modificación o revisión del mismo, según el alcance de la innovación propuesta, podrá incorporar los asentamientos urbanísticos ya delimitados en los Avances de planeamiento aprobados en desarrollo del Decreto 2/2012, de 10 de enero, como suelo urbano o suelo urbanizable, respetando los criterios y previsiones de este Decreto-ley.

Desde un punto de vista procedimental, se destaca el hecho de que en la resolución expresa del reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación, en el artículo 8.1.e) se indique expresamente si existe sustanciación de procedimientos penales que pudieran afectar a la edificación.

La incorporación de este nuevo apartado se efectúa, por razones de seguridad jurídica, por un lado, para que el tercero de buena fe, no desconozca la existencia de dichos procedimientos penales y sus consecuencias jurídicas y por otro lado, en aras a garantizar una adecuada coordinación entre la administración pública y el orden jurisdiccional (artículo 17 Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial).

Esto último porque como afirma el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA¹² se han venido anulando sentencias penales por no haber deferido la cuestión a la jurisdicción contencioso-administrativa. Es lo que en derecho procesal se contiene en el artículo 4 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim), desde la perspectiva del artículo 24 de la Constitución (SSTC 30/1996, 50/1996, 91/1996 y 102/1996)¹³, como prejudicialidad devolutiva, en el caso de que se aportase al proceso penal un reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación (AFO).

Lo relevante es que el Tribunal Constitucional ha entendido que el planteamiento de la cuestión devolutiva en favor de la jurisdicción contencioso-administrativa procedía, no por razón de ese *prior tempore* en que esta había actuado, sino por los propios términos del artículo 4 de la LECrim, que en absoluto considera tal prioridad, sino sólo que “*la cuestión prejudicial fuese determinante de la culpabilidad o de la inocencia*”. En ese sentido, habría que interpretar el artículo 10 LOPJ¹⁴ en concordancia con el artículo 4 de la LECrim.

III.4.- Las perspectivas registrales del nuevo Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre

Interesantes modificaciones se introducen en materia de derecho hipotecario ya que, por un lado, sujeta a licencia urbanística todos los actos de división o segregación con la finalidad de efectuar un control administrativo más eficaz, ya que los Notarios la tienen que exigir en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas y el cumplimiento de este requisito será exigido por los Registradores para practicar la correspondiente inscripción (artículo 26.2 del TRLS 7/2015, de 30 de octubre). Y por otro lado, efectúa una mayor protección al tercero de buena fe registral, ya que regula dos situaciones de asimilado a fuera de ordenación con acceso al Registro de la Propiedad, facilitando el conocimiento de la situación jurídica de una finca y la seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario, según veremos.

Con respecto a la primera novedad indicada, el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, exige licencia urbanística para cualquier acto de división o segregación del suelo, cualquiera que sea la clase de suelo, y

12 GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, La nulidad de los actos administrativos que sean constitutivos de delito ante la doctrina del Tribunal Constitucional, sobre cuestiones prejudiciales administrativas apreciadas por los jueces penales. En particular, el caso de la prevaricación en Fundación Democracia y Derecho. *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), núm. 98/1998.

13 Artículo 4. [Prejudicialidad devolutiva]

Sin embargo, si la cuestión prejudicial fuese determinante de la culpabilidad o de la inocencia, el Tribunal de lo criminal suspenderá el procedimiento hasta la resolución de aquélla por quien corresponda; pero puede fijar un plazo que no exceda de dos meses, para que las partes acudan al Juez o Tribunal civil o contencioso-administrativo competente.

Pasado el plazo sin que el interesado acredite haberlo utilizado, el Secretario judicial, mediante diligencia, alzará la suspensión y continuará el procedimiento.

En estos juicios será parte el Ministerio Fiscal.

14 Artículo 10. [Conocimiento de asuntos no atribuidos]

1. A los solos efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos privativamente.

2. No obstante, la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta determinará la suspensión del procedimiento mientras aquélla no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda, salvo las excepciones que la Ley establezca.

con ello modifica el artículo 169 de la Ley 7/2002, de 17 diciembre, para establecer en su letra b), la sujeción a licencia de *“Las divisiones y segregaciones en cualquier clase de suelo”*, suprimiendo la figura de las declaraciones de innecesiedad por el fraude de ley que en la praxis se cometía con dicha figura. Así, se contiene en su Exposición de Motivos, que reproducimos literalmente: *“se regula la necesidad de licencia municipal para el acceso al Registro de la Propiedad de cualquier segregación en suelo no urbanizable, eliminando la declaración de innecesiedad de licencia que tantos problemas ha ocasionado..”*

Respecto de la segunda, sumamente interesante es, a nuestro entender, la creación de dos situaciones de asimilado a fuera de ordenación, la situación de asimilado a fuera de ordenación no declarada que opera automáticamente ope legis (artículo 3 del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre) y para las que establece un régimen jurídico garantista y la de reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación que resulta tras un procedimiento, con un régimen jurídico que hemos indicado como general y que se contiene en los artículos 8 y 9 del Decreto-ley, según hemos analizado con anterioridad.

La situación de asimilado a fuera de ordenación consistente en que las edificaciones irregulares no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

El artículo 4 del Decreto-ley recoge la forma de acreditación, a efectos registrales, de conformidad con lo previsto en el artículo 28. 4 del TRLS 7/2015, de 30 de octubre, de la situación urbanística de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación pero aún no declaradas.

Esta regulación, se efectúa respetando las competencias exclusivas del Estado en materia de ordenación de los registros, en virtud del artículo 149.1.8 CE, estableciendo el legislador que *“La resolución municipal que, de conformidad a lo previsto en la legislación estatal básica en materia de suelo, tenga por objeto hacer constar en el Registro de la Propiedad la concreta situación urbanística de las edificaciones irregulares terminadas en las que no se hubiera producido aún la declaración administrativa de la situación de asimilado a fuera de ordenación, hará mención expresa a las limitaciones indicadas en el apartado 2 del artículo 3 (sobre que no podrán acceder a los servicios básicos ni realizar obras hasta la resolución administrativa de AFO)”*.

En cuanto a la inscripción registral del reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación en las parcelaciones urbanísticas, podríamos entender que el artículo 183.3 de la LOUA salva la nulidad del art. 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (en adelante, LMEA), en cuanto a las divisiones, segregaciones y fraccionamientos por debajo de la unidad mínima de cultivo con la excepción del art. 25 LMEA (edificación no agraria).

Este extremo así ha sido reconocido por la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución de 27 de mayo de 2006 que remite al legislador urbanístico que regule los supuestos de edificación no agraria en superficies inferiores a la unidad mínima de cultivo. La equiparación del AFO a los *“efectos de licencia”* del artículo 25 de la LMEA habría entenderlo equiparable al concepto de *“autorizzazione”* procedente del derecho italiano de RANELLETTI; SADULLI; GASPARRI¹⁵. Es decir, a un acto de intervención de la

15 ORTOLANI, “Autorizzazione e approvazione” in “Scritti giuridici in onore di Santi Romano”, “Diritto amministrativo”, Ed. Cedam, Padova, 1.940, II, págs. 270 y ss; RANELLETTI, “Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrativa” in “Giurisprudenza italiana”, Ed. Unione tipografico-editrice, Torino, 1.894, IV, págs. 7 y ss; SADULLI, « Autorizzazione » *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* núm...., 1.957, págs. 787 y 796 y ss; GASPARRI, “Autorizzazione” en “Enciclopedia del diritto”, Ed. Giuffrè, Milano, 1.958.

Administración competente en aras a verificar que dicho acto se ajusta o no a los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico¹⁶.

Esta opción del legislador andaluz del régimen complementario de la figura de reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación en aras a su inscripción registral, parece ampararla en la doctrina recogida en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de octubre de 2014. La misma defiende la extensión, por vía analógica, del régimen previsto para el acceso tabular de las obras ilegales prescritas (artículo 28.4 TRLS 7/2015, de 30 de octubre) a las segregaciones prescritas. Nuevas Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado han amparado esta posibilidad corroborada por otras posteriores de 15 de febrero (BOE n.º 61, de 11 de marzo de 2016), 4 de marzo de 2016 (BOE n.º 83, de 6 de abril de 2016) y 5 y 13 de mayo de 2016 (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2016), y de 19 de febrero de 2018, que han dado carta de naturaleza a la figura de la “*parcelación asimilada al régimen de fuera de ordenación*” en relación con parcelaciones prescritas o caducadas, de acuerdo con la legislación autonómica aplicable, de forma, que las mismas puedan ser inscritas en el Registro de la Propiedad, por la vía que el art. 28.4 del TRLS 7/2015, de 30 de octubre, que tiene prevista para aquellas edificaciones respecto de las que no procede la demolición por el transcurso del plazo previsto para ello.

Entendemos, asimismo, que, en aras a la inscripción registral una edificación irregular a la que se haya otorgado reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación, no sería necesario acreditar seguro decenal si se trata de autopromotor de la que es ilustrativa la Resolución DGRN de 11 de septiembre de 2014. Disposición Adicional 2ª. Uno Ley 39/1998, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para el autopromotor individual para uso propio de una única vivienda unifamiliar.

Finalmente, mencionar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 del Decreto-Ley, para las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación no procederá la concesión de licencias de ocupación o de utilización.

IV.- Conclusión

Única.- El nuevo Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre amplía el ámbito objetivo de aplicación de la figura de asimilado a fuera de ordenación a suelo urbano, urbanizable y no urbanizable y los supuestos de prescripción del plazo para el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística, con la modificación de los artículos 185 y 183.3 de la LOUA, según hemos estudiado. Agiliza su otorgamiento al suprimir presupuestos previos de carácter formal del Decreto 2/2012, de 10 de enero, como eran los Avances y Declaraciones de Innecesariedad. En el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación se debe indicar expresamente si existe sustanciación de procedimientos penales que pudieran afectar a la edificación por razones de seguridad jurídica, consistentes en la protección del tercer adquirente de buena fe, a quien se le advierte de la existencia de procesos penales y sus consecuencias jurídicas y, asimismo, de coordinación entre la Administración Pública y el orden jurisdiccional para evitar la anulación de sentencias penales por no haber planteado la cuestión prejudicial.

Extiende el reconocimiento de asimilado de fuera de ordenación a edificaciones ejecutadas con licencia o título habilitante declarados nulos en aplicación del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española.

¹⁶ De hecho, el legislador estatal utiliza la terminología en sentido amplio en el art. 26.2 TRLS 7/2015, de 30 de octubre, para referirse a la *conformidad, aprobación o autorización administrativa* a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable.

Asimismo, aplica esta figura a edificaciones en parcelaciones urbanísticas para las que haya transcurrido el plazo para el ejercicio de medidas del artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía destinadas a cualquier tipo de uso cuando antes se limitaba al uso residencial, con un régimen complementario al régimen general de asimilado a fuera de ordenación.

Establece una regulación de régimen de asimilado a fuera de ordenación “sui generis” para los supuestos de edificaciones irregulares en ámbitos de los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares.

Desde la perspectiva registral, destacamos que el Decreto-ley sujeta a licencia urbanística todos los actos de división o segregación del suelo, cualquiera que sea su clasificación urbanística, con la finalidad de efectuar un control administrativo más eficaz y evitar el fraude de ley que en la praxis se efectuaba con la figura de la declaración de innecesariedad.

Finalmente, de sumo interés es el hecho de que se regulan dos formas, en concordancia con la legislación del Estado, de acreditar la concreta situación urbanística de las edificaciones prescritas, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario: Una primera, la de situación de asimilado a fuera de ordenación no declarada, cuya forma de acreditación del artículo 4 del Decreto-ley, encajaría con el artículo 66 del TRLS 7/2015, de 30 de octubre y una segunda, que sería mediante el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación con el contenido y efectos de los artículos 8 y 9 del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre y las peculiaridades que hemos expuesto en este estudio sobre el régimen complementario para las edificaciones en parcelaciones urbanísticas así como las que encuentren en el ámbito de un Plan Especial de adecuación ambiental y territorial.