

ÁREA DE DESARROLLO
SERVICIO DE URBANISMO
SECCIÓN FOMENTO (LICENCIAS URBANÍSTICAS)
Ref.: JMNR

Asunto: Criterios interpretativos relativos a la “Situación de Fuera de Ordenación”.-

JUAN MENCEY NAVARRO ROMERO, Teniente de Alcalde del Área de Urbanismo, Promoción Turística y Seguridad, con competencias en materia de Urbanismo, Seguridad Ciudadana, Asesoría Jurídica y Mediación, Recursos Humanos, Contratación y Mercadillos/Dominio Público, según Decreto 2050/2019 de 17 de junio.

Visto el informe técnico emitido por el Jefe Técnico de Urbanismo **don Manuel Leandro Marrero** de fecha 21/12/2022, con CSV nº [X006754aa909150c4cc07e61ae0c0c2bh](#).-

En su virtud, se emite la presente **instrucción**, a fin de mantener unos criterios interpretativos coincidentes y objetivos **dirigidos a ofrecer una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos frente a la Administración**, así como para garantizar la celeridad y eficacia en la tramitación de los procedimientos y **uniformidad en la emisión de los informes técnicos previos y preceptivos** a los mismos.

CRITERIO INTERPRETATIVO RELATIVO A LA SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN

La Ordenanza Reguladora de los Regímenes de Intervención Administrativa a través de actos autorizatorios y Comunicaciones Previas del Ayuntamiento de Mogán, regula en su artículo 12.2 la potestad interpretativa del Ayuntamiento, al disponer que:

“El Ayuntamiento de Mogán podrá adoptar criterios interpretativos de la normativa aplicable a los procedimientos para el otorgamiento de licencias y/o comunicaciones previas, así como a los requisitos técnicos que deba cumplir la documentación aportada.

Los criterios interpretativos adoptados serán vinculantes y deberán ser tenidos en cuenta por los interesados tanto a la hora de presentar las solicitudes como la documentación técnica que se adjunte a las mismas.”

En su virtud, y visto que la interpretación de ciertos criterios técnicos pueden afectar tanto a la tramitación de los procedimientos para el otorgamiento de licencias y/o comunicaciones previas como a la emisión de los informes técnicos previos y preceptivos a las mismas, se emite la presente instrucción, a fin de mantener un criterio interpretativo técnico coincidente y objetivo **dirigido a ofrecer una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos frente a la Administración**, así como garantizar la celeridad y eficacia en la tramitación de los procedimientos y uniformidad en la emisión de los informes técnicos previos y preceptivos a los mismos.

Con la redacción del presente criterio técnico, se pretende solventar las discrepancias detectadas en cuanto, no sólo a la consideración de si una edificación se encuentra en situación de fuera de ordenación, sino a esclarecer las obras que pueden ser autorizables en las edificaciones que se encuentren en esta situación, así como recoger el régimen jurídico de aplicación.

1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN.-

El régimen jurídico de la situación de fuera de ordenación se recoge en el artículo 362 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Documento firmado por:	Cargo:	Fecha/hora:
JUAN MENCEY NAVARRO ROMERO (AYUNTAMIENTO DE MOGAN)	Primer Teniente de Alcalde del Área de Urbanismo, Promoción Turística y ...	27/12/2022 09:34



d006754aa92217087c907e60720c0a192

El Tribunal Supremo, ha establecido en varias ocasiones – sentencias de 22 de julio de 1972 y 17 de diciembre de 1974, 07 de febrero de 1986 y 15 de abril de 1987 – que el régimen jurídico de “fuera de ordenación” **obedece a la finalidad de que los edificios que han merecido esa calificación no prolonguen en existencia más allá de lo que cabe esperar de los mismos por el estado de vida de sus elementos componentes, por ello esa situación no supone su inmediata desaparición, ni su condena como bien económico/social, en cuanto que aquellos seguirán existiendo y prestando el servicio para el que fueron exigidos hasta que llegue el momento de su desaparición**, y en consonancia con esa finalidad la pervivencia de los edificios e instalaciones sometidas a ese régimen está sujeta a **importantes limitaciones en orden a las obras que pueden realizarse en los mismos**, no siendo admisible cualquier tipo de obras, sino únicamente las pequeñas reparaciones que exigiese la higiene, ornato y conservación estando prohibidas las obras de consolidación, aumento de volúmenes, modernización y aquellas que incrementen su valor de expropiación.

Visto el régimen jurídico aplicable a la situación legal de fuera de ordenación en las instalaciones, construcciones y edificaciones, conviene entrar a definir ciertos conceptos a efecto de su aplicación, como es el grado de afección de las obras ejecutadas por uno o varios propietarios, sobre el resto del inmueble, o a la totalidad de la parcela (con posible afección a la totalidad de las instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras que se desarrollen en ella).

2.- INCIDENCIA DE OBRAS ILEGALES EN LAS EDIFICACIONES.-

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, establece en su artículo 362.1 que se encuentran en **situación de fuera de ordenación** *“todas las instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras respecto de las cuales ya no sea posible el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado”*.

Del análisis del citado precepto se desprende que, cuando se define la situación denominada como “fuera de ordenación”, la legislación urbanística se limita al régimen al que quedan sujetas las instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras citadas, no extendiéndose dicha sujeción a la totalidad de la parcela donde se erigen, sin perjuicio de que, de afectar a los parámetros urbanísticos relativos a la ocupación y/o edificabilidad, sean tenidos en cuenta a la hora de autorizar futuras actuaciones que se pretendan sobre dicha parcela.

A este respecto hay que indicar que:

“Las instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras que presenten actuaciones respecto de las cuales ya no sea posible el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado, no transfieren dicha situación a la totalidad de la instalación (construcción, edificación o infraestructura), ni al resto de las instalaciones (construcciones, edificaciones o infraestructuras) que se desarrollen en la misma parcela, únicamente a la totalidad del inmueble en el que se hayan ejecutado. Si las obras se encuentran localizadas en las zonas comunes de una edificación o parcela, en el caso de ser estructuralmente independiente, quedará en fuera de ordenación la actuación realizada. En caso contrario, la situación de fuera de ordenación afectará a la totalidad de la superficie destinada a zonas comunes y las instalaciones, construcciones y edificaciones que se desarrollen en ellas”.

3.- OBRAS AUTORIZABLES EN INMUEBLES EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN.-

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, establece en su artículo 362.2 que en la/s instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras en **situación de fuera de ordenación** solo podrán realizarse las **obras** de *“reparación y conservación necesarias para garantizar la habitabilidad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, y, en su caso, para la utilización y adaptación del local o edificación al uso consolidado o a cualquier uso previsto en el planeamiento vigente, siempre que tales obras no supongan incremento de la volumetría o altura de la edificación existente. Tales obras, en ningún caso, podrán justificar ni ser computadas a los efectos de incremento del valor de las expropiaciones”*.

Documento firmado por:	Cargo:	Fecha/hora:
JUAN MENCEY NAVARRO ROMERO (AYUNTAMIENTO DE MOGAN)	Primer Teniente de Alcalde del Área de Urbanismo, Promoción Turística y ...	27/12/2022 09:34

Como excepción a las limitaciones anteriores, en el artículo 363.3 la ley establece que **cuando el uso se encuentre consolidado** serán autorizables, *“los usos complementarios y la ejecución de las obras estrictamente necesarias para cumplir las medidas obligatorias impuestas por la legislación sectorial que sean precisas para garantizar el mantenimiento y viabilidad de la actividad”, nunca para llevar a cabo la ampliación de la actividad*, considerándose como **uso consolidado**, según lo establecido en el artículo 360.6, los que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o que se encuentren en la situación de fuera de ordenación **“cuando haya transcurrido el plazo de cuatro años, desde que se produzca el primer signo exterior y verificable de los usos que se realicen en edificaciones”** sin que la Administración haya incoado procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística. A los efectos del computo del plazo previsto, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 47.2 del Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias.

En relación a las obras autorizables en la situación de fuera de ordenación, la propia ley en su Preámbulo, especifica que, **“siendo imposible ya la demolición –salvo expropiación–, ningún sentido tiene que se impida el uso de esos inmuebles”**.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se deberán definir los límites entre las obras permitidas y las obras prohibidas.

A los efectos de la ley **no cabe impedir, que** toda instalación, construcción, edificación y/o instalación en situación de fuera de ordenación **se utilice conforme a los usos para los que fue construido, al contrario, permite su uso, aprovechamiento y conservación.**

A los efectos de determinar los tipos de intervención en los bienes inmuebles, podemos tomar como referencia lo establecido en los siguientes preceptos:

- Artículo 11 de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, que recoge entre otras, las siguientes descripciones:

Se considerarán **obras de mantenimiento**, aquellas *“actividades cotidianas, continuas o periódicas de escasa complejidad técnica sobre el soporte material de los bienes o su ámbito próximo para que mantengan sus características, funcionalidad y longevidad, sin que se produzca ninguna sustitución o introducción de nuevos elementos.*

Se considerarán **obras de conservación**, aquellas *“intervenciones que tengan por finalidad la realización de estrictas actuaciones de mantenimiento, en cumplimiento de las obligaciones de las personas titulares o poseedoras de los bienes, sobre las condiciones de seguridad, salubridad y ornato de las edificaciones, así como las reparaciones y reposiciones de las instalaciones. En este tipo de intervenciones se deberán utilizar materiales originales o, en todo caso, sustituirlos por otros de las mismas características.”*

Por su parte, el Tribunal Superior de Canarias ha definido en más de una ocasión qué se entiende por *“reparación”*, como ejemplo de ello, Sentencia del 04/04/2017 (Sentencia nº72/2017, rec.201/2016; EDJ 2017/235673) en la que se señala:

“En efecto, hay que distinguir desde el punto de vista del lenguaje urbanístico entre “reparación” y “rehabilitación”. Mientras que “reparar” no tiene más alcance que restituir aquellos elementos dañados para que el edificio pueda servir en las mismas condiciones en las que estaba antes del daño (lo que a nuestro juicio pretendía el Decreto de 2009), las obras de rehabilitación implican mejorar las condiciones de conservación (seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato) del edificio; modificar modernizando o introduciendo nuevas instalaciones, que pueden ir desde la apertura puntual de huecos en muros hasta el vaciado completo de un edificio conservando únicamente sus fachadas.”

Documento firmado por:	Cargo:	Fecha/hora:
JUAN MENCEY NAVARRO ROMERO (AYUNTAMIENTO DE MOGAN)	Primer Teniente de Alcalde del Área de Urbanismo, Promoción Turística y ...	27/12/2022 09:34



d006754aa92217087b907e60720c0a192

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se determina que en la situación de fuera de ordenación, se podrán llevar a cabo **obras de reparación y conservación**, considerando **obras de reparación, aquellas intervenciones puntuales sobre el soporte material de los bienes, que tengan como finalidad la realización de las actuaciones indispensables para enmendar un menoscabo producido por causas fortuitas o accidentales, de forma que el bien pueda servir en las mismas condiciones en las que estaba antes del daño, y obras de conservación, aquellas intervenciones periódicas y de escasa complejidad técnica, que tengan por finalidad la realización de estrictas actuaciones necesarias e indispensables para mantener el correcto estado y la funcionalidad de un bien, cuya finalidad sean evitar su deterioro o pérdida por el transcurso del tiempo.**

No podrán ser autorizadas aquellas actuaciones que no resulten estrictamente necesarias y que excedan de lo anteriormente indicado.

Ahora bien, particularizando en el **uso residencial** y en relación las **obras de reparación y conservación necesarias para garantizar la habitabilidad**, se considerarán como límite legal de tales obras, las previstas para que una edificación reúna las condiciones mínimas de habitabilidad, cuando esta cumple con lo establecido en el **Anexo II** del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad.

A raíz de la particularidad del uso residencial en cuanto a las condiciones de habitabilidad, se considera oportuno diferenciar, con el objeto de establecer las limitaciones para la ejecución de obras en la situación de fuera de ordenación, los siguientes usos:

- **Uso residencial:** serán autorizables las **obras de reparación y conservación** necesarias para **garantizar la habitabilidad, accesibilidad, y ornato legalmente exigibles**, así como aquellas necesarias **para mantener la utilización conforme al destino establecido y satisfacer las condiciones de habitabilidad mínimas**, considerando como tal las establecidas en el **Anexo II** del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad, siempre que tales obras no supongan incremento de la volumetría o altura de la edificación existente.

- **Uso distinto al residencial:** serán autorizables las **obras de reparación y conservación** necesarias para **garantizar la habitabilidad, accesibilidad, y ornato legalmente exigibles**, así como aquellas estrictamente necesarias **para la adaptación del local o edificación** al uso consolidado, o a cualquier uso previsto en el planeamiento vigente, **y para cumplir las medidas obligatorias impuestas por la legislación sectorial** que sean precisas para garantizar el mantenimiento y viabilidad de la actividad, siempre que tales obras no supongan incremento de la volumetría o altura de la edificación existente.

Teniendo en cuenta el criterio establecido, la situación de fuera de ordenación de la/s instalaciones, construcciones edificaciones y/o infraestructuras, en ningún caso vinculará a la parcela sobre la que se erigen. **Fuera de los límites establecidos para las actuaciones declaradas en situación de fuera de ordenación, se podrán autorizar todas las actuaciones que contemple el planeamiento de aplicación.** Si se trata de **actuaciones que alteran los parámetros urbanísticos** (edificabilidad, ocupación, etc), únicamente será posible materializar sobre la parcela la edificabilidad restante que permita el planeamiento, computando, si procediera, a dichos efectos las instalaciones, construcciones, edificaciones y/o infraestructuras, ya declaradas en fuera de ordenación.

Documento firmado por:	Cargo:	Fecha/hora:
JUAN MENCEY NAVARRO ROMERO (AYUNTAMIENTO DE MOGAN)	Primer Teniente de Alcalde del Área de Urbanismo, Promoción Turística y ...	27/12/2022 09:34



d006754aa922170876907e60720c0a192

4.- CONCLUSIONES.-

De acuerdo a lo expuesto en los apartados anteriores, indicar que en las *instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras que presenten actuaciones respecto de las cuales ya no sea posible el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado:*

1.- “Dicha situación no se transfiere a la totalidad de la instalación (construcción, edificación o infraestructura), ni al resto de las instalaciones (construcciones, edificaciones o infraestructuras) que se desarrollen en la misma parcela, únicamente a la totalidad del inmueble en el que se hayan ejecutado. Si las obras se encuentran localizadas en las zonas comunes de una edificación o parcela, en el caso de ser estructuralmente independiente, quedará en fuera de ordenación la actuación realizada, afectando la situación de fuera de ordenación, en caso contrario, a la totalidad de la superficie destinada a zonas comunes y las instalaciones, construcciones y edificaciones que se desarrollen en ellas”.

2.- “No se podrán autorizar actuaciones que no resulten estrictamente necesarias y que excedan de intervenciones de reparación y conservación”.

3.- “Se deberá permitir su utilización, aprovechamiento y conservación, conforme a los usos para los que fueron construidos”.

4.- “Se estará a lo recogido en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, el Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias y el Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias”.

En Mogán a fecha de la firma electrónica.-

El Teniente Alcalde del Área de Urbanismo
(s/Decreto nº 2050/2019 de 17 de junio)

Fdo.: Juan Mencey Navarro Romero.-

Documento firmado por:	Cargo:	Fecha/hora:
JUAN MENCEY NAVARRO ROMERO (AYUNTAMIENTO DE MOGAN)	Primer Teniente de Alcalde del Área de Urbanismo, Promoción Turística y ...	27/12/2022 09:34