

INSTRUCCIÓN 6/2019, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, SOBRE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN (AFO) EN SUELO URBANO NO CONSOLIDADO Y SUELO URBANIZABLE

Con fecha 5 de marzo de 2019, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a "iniciar cuantas medidas sean necesarias para agilizar, simplificar, armonizar y aclarar los procedimientos y trámites administrativos en materia de urbanismo y ordenación del territorio".

De igual modo y con fecha 28 de mayo de 2019, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha acordado instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a "iniciar cuantas actuaciones sean necesarias para resolver la problemática de las viviendas irregulares en suelo rústico, hasta tanto se apruebe la nueva ley en materia de urbanismo".

La problemática indicada alcanza no solo al suelo no urbanizable sino a las restantes clases de suelo. La posibilidad de declarar en situación de **asimilado al fuera de ordenación (AFO) las edificaciones situadas en suelo urbanizable y en suelo urbano no consolidado**, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (RDU), ha sido objeto de un amplio debate doctrinal generando algunas interpretaciones gran inseguridad jurídica entre quienes tienen que aplicar la norma, lo que evidencia, por tanto, la necesidad de aclarar el alcance y ámbito de aplicación del art 53 del RDU con absoluto respeto a los principios de legalidad y jerarquía normativa.

La **Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo** tiene atribuidos el estudio, informe y propuesta de medidas relativas al ordenamiento jurídico en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo y sostenibilidad urbana, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos administrativos.

En cumplimiento del mandato del Gobierno asumido por esta Consejería y en ejercicio de sus funciones, este órgano directivo considera necesario establecer las pautas y los criterios a seguir, mediante la presente Instrucción, para determinar **la posibilidad de aplicación del régimen de asimilado a fuera de ordenación (AFO) en edificaciones situadas en suelo urbano no consolidado y 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.**

1. ARTÍCULO 53 DEL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

El **Artículo 53 del RDU** "Declaración en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación" dispone que:

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



Código:	BY574862Y2M7C5gZTp1Q-z_0qvMY8c	Fecha	31/05/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/5



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.

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.

Por otra parte, de conformidad a lo dispuesto en el **apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOUA**, este régimen general debe **particularizarse para el Suelo No Urbanizable**. Dicha particularización, remitida inicialmente a los instrumentos de planeamiento, se encuentra hoy establecida en 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**.


2. RÉGIMEN GENERAL APLICABLE A LAS OBRAS, INSTALACIONES, CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES EN SITUACIÓN DE AFO.

2.1 Situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación

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 los plazos establecidos en la LOUA, **quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación**. (apartado 1 del artículo 53 del RDU).



Código:	BY574862Y2M7C5gZTp1Q-z_0qvMY8c	Fecha	31/05/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/5



Lo anterior se entiende 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 Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía se refieren, en exclusiva, a la clase de suelo no urbanizable. El suelo no urbanizable ha sido objeto de una regulación específica.

2.2 Declaración de asimilado al régimen de fuera de ordenación

Una lectura ordenada y sistemática de las disposiciones citadas anteriormente, permite concluir lo siguiente:

1º La **declaración de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación** se ajustará, en todo caso, al procedimiento **reglamentariamente** establecido (artículo 34.1.b de la LOUA).

Dicho procedimiento se establece -con carácter general- en el **artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía**. Y ello sin perjuicio de la posibilidad de desarrollo mediante las correspondientes **Ordenanzas municipales**.

Para las instalaciones, construcciones y edificaciones situadas en **suelo no urbanizable** y de conformidad a lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOUA "Situación legal de fuera de ordenación", se estará a lo dispuesto, de forma particularizada, en el Decreto 2/2012.

2º El reconocimiento de AFO, de instalaciones, construcciones o edificaciones **terminadas**, no puede efectuarse de modo masivo o generalizado sino solo de forma **individual y particularizada** por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, **previo informe jurídico y técnico** de los servicios administrativos correspondientes (apartado 4 del artículo 53 del RDU)

3º Con la finalidad de **reducir el impacto negativo** de las 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 (apartado 6 del artículo 53 del RDU).


Esta **orden de ejecución** tiene carácter **previo** al reconocimiento y se podrá imponer como condición del mismo.

4º La resolución que ponga fin al 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 (apartado 4 del artículo 53 del RDU).
- Igualmente habrá de acreditar la **fecha de terminación** de la instalación, construcción o edificación (apartado 4 del artículo 53 del RDU).
- Habrá de acreditar **su aptitud para el uso** al que se destina.



Código:	BY574862Y2M7C5gZTp1Q-z_0qvMY8c	Fecha	31/05/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/5



Para acceder a este régimen se requiere que la instalación, construcción y edificación **pueda ser usada, por reunir las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad** adecuadas para el uso al que se destina. Por ello, aunque para este tipo de instalaciones, construcciones y edificaciones no procede conceder licencia de ocupación o utilización dado su carácter ilegal, la propia resolución debe especificar **de forma expresa** el reconocimiento de que la edificación **puede ser usada**.

5º En la declaración de AFO se harán constar expresamente sus **efectos** (ver apartado 2.3 de la presente Instrucción), así como las **condiciones** descritas.

2.3. Efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación

La Declaración de AFO, tendrá los siguientes **efectos**, los cuales se harán constar expresamente en la Declaración:

1º La resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación permite la **inscripción de la instalación, construcción y edificación en el Registro de la Propiedad**. Inscripción en la que se deberá indicar expresamente el **régimen jurídico aplicable** a este tipo de instalaciones, construcciones y edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma (apartado 5 del artículo 53 del RDU).

El **régimen** al que están sometidas estas instalaciones, construcciones y edificaciones es similar, aunque con mayores restricciones, al previsto para las instalaciones, construcciones y edificaciones en situación legal de fuera de ordenación. En cualquier caso, las instalaciones, construcciones y edificaciones siguen manteniendo su situación jurídica de **ilegalidad**.

A efectos de la inscripción registral de estas instalaciones, construcciones y edificaciones 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, se estará también a lo dispuesto en el artículo 28.4 del TRLS 2015.

2º Una vez otorgado el reconocimiento, solo podrán autorizarse las obras de **reparación y conservación** que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble (apartado 4 del artículo 53 del RDU)


3º Otorgado el reconocimiento es posible **acceder a los servicios básicos**. En efecto, según el apartado 3 del artículo 175 de la LOUA, expresamente aplicable a estos supuestos, *"la contratación de los servicios se llevará a cabo bajo las condiciones establecidas por el reconocimiento, que será título suficiente para la prestación de los servicios autorizados por el mismo"*.

4º La situación de AFO es independiente y se debe entender **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 AFO (apartado 3 del artículo 53 del RDU) en función del régimen urbanístico que les corresponda a los terrenos según la clase y categoría de suelo donde se localicen.

La declaración de AFO no supone ni implica la legalización de las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones sino mero reconocimiento de su



Código:	BY574862Y2M7C5gZTp1Q-z_0qvMY8c	Fecha	31/05/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/5



situación. La consecuencia más importante es que la declaración de AFO, en suelo urbanizable o urbano no consolidado, no impide ni condiciona la incorporación del inmueble al proceso de planeamiento ulterior y, por tanto, los citados inmuebles estarán sometidos al régimen de deberes y cargas que les corresponda en la ejecución del planeamiento en función de la clase de suelo. La declaración no exime al propietario de las obligaciones que tiene como parte del ámbito de desarrollo en el que se inserta. Es decir, que el reconocimiento de dicha situación no implica la renuncia a un futuro desarrollo ordenado -en el marco del Plan General- de los ámbitos en los que se han producido actuaciones al margen del planeamiento.

A estos efectos, conviene recordar que, según establece el artículo 35.3 del TRLS 2015, "Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre **que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración**, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes". Y añade que: "Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido **posteriormente legalizadas** de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística".

3. CONCLUSIONES.

A la vista de todo lo anterior, **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 declaración en situación 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 del RDU.

La presente **Instrucción de la Dirección General de Ordenación de Territorio y Urbanismo** se publicará en el **Portal de la Transparencia** y en la **web** de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

EL DIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Fdo.: José María Morente del Monte



Código:	BY574862Y2M7C5gZTp1Q-z_0qvMY8c	Fecha	31/05/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/5

