

Expediente: _____

Asunto: Aplicación del régimen de situación disconforme a edificaciones históricas sin licencia acreditada.

Localidad: _____

Con fecha de entrada en este servicio el 02 de Febrero de 2026, el sr alcalde de _____ solicita informe del siguiente tenor literal:

“(...) desde el Excelentísimo Ayuntamiento de _____ nos ponemos en contacto con el servicio de asistencia jurídica porque nos encontramos con la situación de que varios vecinos de este municipio han manifestado en el Ayuntamiento su interés por ejecutar obras en viviendas antiguas que, por la época en que se construyeron, se hicieron sin licencia (o título habilitante equivalente), por lo que entendemos que estarían en situación de actuación disconforme.

Según dispone la Disposición adicional undécima de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, para las instalaciones, construcciones y edificaciones en suelo rústico, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística.

Dicho lo cual, y teniendo constancia de que otras legislaciones autonómicas (véase la disposición transitoria quinta de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.) han contemplado una regulación específica para este tipo de construcciones y edificaciones ubicadas en suelo urbano, urbanizable

y rústico, solicitamos asistencia jurídica de la Excelentísima Diputación para establecer un criterio que aporte seguridad jurídica, pues parece desproporcionado aplicar a las viviendas ubicadas en suelo urbano, que carecen de licencia por la época en que fueron construidas, el régimen de situación de actuación disconforme, visto que las actuaciones permitidas por la LOTUS son muy limitadas, y nada se puede reprochar a aquellos vecinos que construyeron sus viviendas según la costumbre de la época y que no disponen de licencia, simplemente, porque el Ayuntamiento no las emitía.”

Revisada la documentación aportada y la normativa de aplicación pasamos a emitir el informe

INFORME

1. Contexto histórico

La exigencia de autorización municipal previa para la ejecución de obras hunde sus raíces en la tradicional potestad de policía urbana atribuida a los Ayuntamientos desde el siglo XIX.

La intervención municipal en la edificación adquiere mayor sistematización con el Estatuto Municipal de 1924, que refuerza la autonomía local y consolida la competencia municipal en materia de policía de la edificación, ordenación de alineaciones y control técnico de obras.

A partir de este momento, la autorización previa para construir deja de ser una práctica administrativa dispersa y pasa a configurarse como una institución jurídica consolidada.

La configuración moderna de la licencia de obras como acto administrativo típico se produce con el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales aprobado por Real Decreto de 14 de julio de 1924 (publicación Gaceta de Madrid de 16 de Julio de 1924).

Este Reglamento establece de manera expresa y sistemática:

- La sujeción obligatoria a licencia previa: ninguna obra puede ejecutarse sin autorización municipal.
- El carácter reglado del otorgamiento, vinculado al cumplimiento de alineaciones, ordenanzas y condiciones técnicas.
- Un procedimiento administrativo formalizado con solicitud expresa y aportación de planos.
- La potestad de inspección y suspensión de obras sin licencia.
- La restauración de la legalidad mediante sanciones y demolición.

En concreto, en su artículo 60 establece: *“No se podrá ejecutar obra alguna por particulares o empresas del término municipal sin licencia previa del Ayuntamiento, con arreglo a las ordenanzas y disposiciones vigentes.”*

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 integra en un sistema estatal coherente los instrumentos de ordenación del territorio y control de la edificación.

En sus artículos 165 y siguientes establece la sujeción a licencia previa de los actos de edificación y uso del suelo, vinculando su otorgamiento al planeamiento y declarando ilegales las obras ejecutadas sin licencia.

Asimismo, dispone que, en ausencia de Plan u Ordenanzas, las licencias deberán otorgarse conforme a las normas de aplicación directa de la propia Ley, consolidando el carácter estructural de la licencia en el sistema urbanístico.

Las reformas posteriores del Texto Refundido de 1976 y del Texto Refundido de 1992 consolidaron la naturaleza reglada de la licencia urbanística y reforzaron el concepto de normas de aplicación directa.

El Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la licencia es requisito previo de legalidad y que la antigüedad de una edificación no acredita por sí sola su legalidad originaria.

Asimismo, en otras sentencias, el Tribunal Supremo afirma que la inexistencia de planeamiento no exime de la obligación de obtener licencia, debiendo resolverse conforme a las normas de aplicación directa.

En conclusión, **la obtención de licencia de obras previa a la construcción es una obligación legal en España desde el 16 de Julio de 1924.**

2. Actuaciones permitidas en el régimen de fuera de ordenación legal frente al de actuación disconforme.

Según el artículo 180.1 del reglamento general de la LOTUS (Decreto 143/2021), en las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación se podrán llevar a cabo las siguientes actuaciones

*“Las edificaciones, construcciones e instalaciones mantendrán, hasta que no se ejecute el plan, el uso autorizado, salvo que el nuevo plan de manera expresa impida el uso preexistente por razones justificadas de interés general. **Se podrá cambiar el uso y actividad** al que estén destinadas las edificaciones, construcciones e instalaciones, siempre que para ello no se ejecuten obras no permitidas.*

*En las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes, se permitirá la ejecución de **obras de conservación y las reparaciones que exijan la salubridad pública, la seguridad y la higiene** de las personas que residan u ocupen dichas*

edificaciones, y las obras que lleven por objeto su adaptación al plan o aquellas destinadas a adaptar o introducir las condiciones de accesibilidad exigibles.”

Por el contrario el artículo 180.2 de la misma norma establece para las edificaciones en situación de actuación disconforme lo siguiente:

*“En estas edificaciones, construcciones o instalaciones sólo podrán autorizarse las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la accesibilidad de los elementos existentes, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad. No podrán ejecutarse obras de consolidación, ampliación, aumento de volumen o modernización. En estas edificaciones, construcciones o instalaciones, **no se permitirá la implantación de ningún uso, ni la modificación del uso existente**”*

La inconcreción en la definición de las obras permitidas en ambos regímenes deja a criterio técnico la interpretación de las mismas, pudiendo prácticamente considerarse equivalentes.

Sí se establece **una diferencia clara en el régimen de usos**, mientras que en la situación de fuera de ordenación **sí está permitida el cambio de usos** en la situación de fuera de ordenación, y **no lo está** en la situación de actuación disconforme.

3. Disposición adicional undécima LOTUS.

La disposición adicional undécima de la LOTUS no forma parte de la redacción original de la ley, se incorpora al texto de la ley del suelo extremeña con la aprobación del decreto ley 10/2020 de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio de Extremadura (DOE 22/05/2020).

Su contenido es el siguiente:

“Disposición adicional undécima. *Edificaciones anteriores a la ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley del suelo y ordenación urbana.*

Las instalaciones, construcciones y edificaciones en suelo rústico, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística. Se exceptúan de este régimen aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones que afecten a bienes catalogados o declarados de interés cultural o que se hayan ejecutado sobre bienes de dominio público.”

La disposición transitoria quinta de la ley 7/2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía forma parte del texto legal desde su aprobación inicial (BOJA 23/12/21)

“Disposición transitoria quinta. *Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio.*

1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.

Igual criterio se aplicará respecto de las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas.

3. Este régimen no resultará de aplicación en las zonas de dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas y, particularmente, a las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y de la imprescriptibilidad en los términos establecidos en el artículo 197 del Reglamento General de Costas.”

El legislador andaluz, amplía el régimen de las edificaciones históricas a las que se presupone licencia al suelo urbano y no urbanizable.

Con posterioridad a la aprobación de la ley andaluza, la ley del suelo extremeña ha sido modificada en varias ocasiones, con modificaciones de importante calado.

A nuestro criterio, esta circunstancia pone de manifiesto que el legislador extremeño no ha considerado adecuado incorporar a nuestra ley el criterio de la ley andaluza de extender la presunción de licencia a las edificaciones históricas situadas en suelo urbano y urbanizable.

CONCLUSIONES

La obtención de licencia de obras previa a la construcción es una obligación legal en España desde el 16 de Julio de 1924, fecha de entrada en vigor del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales.

Teniendo en cuenta el marco temporal de la aprobación de la ley 7/2021 de Andalucía y las sucesivas modificaciones de la LOTUS entendemos acreditado que **el legislador extremeño no ha contemplado en ningún caso extender la asimilación del régimen de las edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la ley estatal 19/1975 situadas en suelo rústico, régimen de las edificaciones con licencia, al suelo urbano y urbanizable**, como sí hace la ley andaluza.

En consecuencia el régimen a aplicar a todas las edificaciones posteriores a Julio de 1924 que no dispongan de licencia es del situación de actuación disconforme.

En cualquier caso, teniendo en cuenta lo establecido por la LOTUS, analizadas caso a caso, **las obras permitidas en las edificaciones en situación de fuera de ordenación y en situación disconforme, pueden resultar equivalentes.**

Por el contrario, para el régimen de usos, la LOTUS si establece una clara distinción: en fuera de ordenación es posible implantar nuevos usos no así en situación de actuación disconforme.