



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 7 / 1 9 9 6

La Laguna, a 18 de julio de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de los actos de edificación en situación de fuera de ordenación urbanística (EXP. 86/1996 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Se solicita preceptivamente por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno Dictamen respecto del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de los actos de edificación en situación de fuera de ordenación urbanística, norma mediante la que se pretende, por un lado, regular la situación de aquellos actos de edificación que quedan fuera de planeamiento tras la modificación de éste, por otro, disponer el régimen jurídico de las edificaciones consolidadas, ejecutadas en contravención con la legislación urbanística de aplicación, transcurridos los cuatro años legalmente previstos para adoptar medidas restitutorias de la legalidad urbanística vulnerada y, finalmente, desarrollar el art. 6.4 de la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial (LDUT), regulador del régimen de autorización provisional y temporal de suministros de servicios públicos -energía eléctrica, agua, gas y telefonía- a viviendas que no cumplan con los requisitos exigidos asimismo por el art. 6.2 de la LDUT.

El objeto del mencionado Proyecto reglamentario es, como se ha visto, triple. Sin perjuicio de que pudiera homologarse las dos primeras situaciones a las que hemos hecho referencia bajo la denominación única con que viene intitulada la norma reglamentaria proyectada (edificaciones en situación de "fuera de ordenación

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

urbanística", siendo así que no obstante, materialmente son dos situaciones diferentes, una, actos fuera de ordenación, otra, actos ilegales), es lo cierto que la finalidad fundamental de la norma proyectada (arts. 6 a 16, y disposiciones adicional, transitorias, derogatoria y final) se refiere a la última de las cuestiones consideradas; es decir, a la extensión de los servicios públicos antes referenciados a las viviendas que identifica el art. 6.4 de la citada LDUT, razón por la que esta circunstancia debiera asimismo reflejarse en el encabezado o intitulación de la norma proyectada no sólo por reflejar más exactamente su contenido, sino por un elemental principio de publicidad normativa y de seguridad jurídica, que sufriría si no se tuviera constancia cierta de las normas contenidas en las disposiciones publicadas en el Boletín Oficial de Canarias.

La Comunidad Autónoma de Canarias posee ciertamente competencia exclusiva (art. 29.11 EACan) en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, materia y título competencial que son los directamente concernidos por la norma proyectada, a la que, por cierto, no son ajenas ciertas consideraciones de política social. En efecto, no se trata sólo, como se verá, de efectuar la regulación reglamentaria de ciertos aspectos relativos a las actuaciones urbanísticas fuera de ordenación o ilegales, sino también y en conexión con tales actuaciones urbanísticas excepcionar, por necesidades sociales, de ciertos requisitos legalmente previstos (art. 6.2 LDUT) a ciertas viviendas cuyos moradores se hallen en situación de "necesidad social extrema" (art. 6.4 LDUT). Desde la perspectiva social del Estado (art. 1), es indudable que los poderes públicos poseen un mandato constitucional de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar su participación, entre otros aspectos, en la vida social. En conexión con ese genérico mandato es indudable que la adopción de medidas como las señaladas posee ciertos referentes constitucionales de indudable peso, como la protección social de la familia (art. 39.1 CE), la protección de la salud (art. 43 CE), el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, precepto que contiene mandato expreso para que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias y normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, cuyo cumplimiento en cualquier caso deberá articularse por imperativo del Estado de Derecho asimismo constitucionalizado a través de y no a pesar de la legalidad vigente). En orden a la satisfacción de tales expectativas, que constituyen realmente un estándar mínimo de calidad de vida media (es decir, que cada vivienda esté dotada de los servicios elementales), es

indudable que la promoción pública de la vivienda viene a atender tal género de necesidades y a los efectos de disfrute de los servicios indicados ya la propia LDUT indica que para tales viviendas de promoción pública basta la calificación definitiva - art. 6.2.b) LDUT-. La insuficiencia de esta forma de acceso a una vivienda dotada de todos los servicios ha obligado a que esta Comunidad Autónoma, desde la ya citada Ley, haya adoptado -dada por otra parte la extendida situación de fuera de ordenación en Canarias- medidas para que alguna de esas viviendas pudieran disponer de los mencionados servicios. Es en este contexto en el que se mueve la norma proyectada que, como se ha indicado, no es la primera que viene a incidir en el aspecto que consideramos, pues mediante Decreto 120/1986, de 26 de junio, se reguló el suministro de agua y energía para consumo doméstico a determinadas edificaciones destinadas a vivienda permanente; norma que ha venido sucedida por el Decreto 29/1991, de 21 de febrero, por el que se desarrollan las condiciones de aplicación de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley 7/1990, de 14 de mayo, citada, cuya disposición final primera, por cierto, dispone que "hasta tanto se desarrolle el art. 6, apartado 4, de la Ley 7/1990 (...) se entenderá subsistente el Decreto 120/1986, sin perjuicio de que sus condiciones deban venir referidas a las situaciones de extrema necesidad social" a las que alude el precepto legal.

Por lo que atañe a la regulación proyectada relativa a la ordenación de los actos de edificación en situación de fuera de ordenación urbanística, cabe señalar que la propia LDTU, en su Título IV (de las medidas de protección de la legalidad urbanística) procede a regular la suspensión de actuaciones, la anulación de actos administrativos, la restauración del orden jurídico infringido, y de la realidad física alterada; en suma, procede a regular las denominadas actuaciones urbanísticas ilegales que, como se verá a continuación, son susceptibles de distinguirse -al menos materialmente- de las denominadas actuaciones urbanísticas fuera de ordenación. Debe partirse, ciertamente, de la competencia autonómica plena en esta materia que estamos considerando. La competencia autonómica, sin embargo, no tiene todo el alcance que se desprende del art. 29 EACan, *in fine*, pues la disposición final única apartado primero de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSOU), cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, otorga carácter de legislación básica, en virtud del art. 149.1.1, 8, 13, 18 y 23 CE, a los preceptos que menciona, siendo por el contrario de aplicación plena, por

exigencia del art. 149.1.8 y 18 CE, los preceptos que relaciona en el apartado segundo, en tanto que los restantes preceptos, apartado tercero, serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica.

Sobre tales consideraciones, la LRSOU regula, por un lado, los denominados "edificios fuera de ordenación" (art. 137 LRSOU), que sólo es básico en su apartado quinto); por otro, en los arts. 248, 249 y 255 procede a regular distintos supuestos de protección de la legalidad urbanística (obras sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones en curso de ejecución; obras sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones ya terminadas; restauración del orden urbanístico en zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres). Los dos primeros preceptos tienen carácter básico, y el tercero es de aplicación plena en su segundo apartado.

Por lo que atañe a los denominados por la LRSOU como "edificios fuera de ordenación", parece referirse este supuesto a aquel en que el edificio se erige "con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico quedando a resultas de esa modificación fuera de ordenación". La LRSOU remite a lo que disponga el propio planeamiento, de forma que en caso de omisión de régimen al respecto se dispone un régimen supletorio -apartados 2 y 3- que puede ser regulado por esta Comunidad Autónoma, toda vez que tal ordenación tiene carácter supletorio. Por lo que atañe a las "situaciones urbanísticas ilegales", la LRSOU dispone, como se dijo, un régimen básico que puede en efecto ser desarrollado por la Comunidad Autónoma a partir de las mismas.

Debe tenerse al respecto en cuenta que las obras ejecutadas sin licencia o sin ajustarse a la misma (art. 248 LRSOU) pueden encontrarse en una doble situación: a) que sean incompatibles con la ordenación vigente, en cuyo caso se decretará la demolición, seguida de la expropiación o venta forzosa del terreno, si el propietario no hubiera adquirido su derecho al aprovechamiento urbanístico (arts. 26 y ss. LRSOU), o hubiera transcurrido el plazo para solicitar licencia de acuerdo con los arts. 30 y 31 LRSOU. b) Si fueran compatibles con la ordenación vigente y se hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, se le requerirá para que interese la preceptiva licencia. De no tenerse adquirido tal derecho o no solicitarse la licencia, se acordará la expropiación o el régimen de venta forzosa.

Si nos halláramos ante obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones, son asimismo dos las situaciones en las que el particular se podría

hallar: a) si la edificación estuviere concluida sin licencia, el Ayuntamiento, desde la terminación total de las obras, y en el plazo de cuatro años, podrá acordar: 1) si la edificación fuera conforme al planeamiento, que aquél solicite la oportuna licencia, dentro del plazo determinado por la legitimación aplicable, o supletoriamente en el de dos meses; 2) si no hubiera tal conformidad, se dispondrá su demolición y en su caso la expropiación o venta forzosa del terreno (art. 249.1 LRSOU). b) si la edificación fue terminada contraviniendo las condiciones de la licencia, el Ayuntamiento dentro del plazo de cuatro años requerirá del interesado para que proceda al ajuste oportuno o solicite la oportuna licencia, con los efectos que se señalan en el art. 249.2 LRSOU.

El art. 255 LRSOU dispone un supuesto específico que acontece cuando la actuación urbanística haya sido ejecutada en zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres. En tal caso (art. 255.1 LRSOU), los actos de ejecución quedan sujetos, según sea el caso, a los regímenes dispuestos en los arts. 248 y 249 LRSOU, precepto que por otra parte no tiene carácter básico ni pleno, sino supletorio. Sí tiene carácter de legislación de aplicación plena el apartado segundo del mencionado art. 255, según el cual las licencias otorgadas en tales espacios son "nulas de pleno derecho", de forma que si la obra estuviera ejecutándose se procederá conforme dispone el art. 253 LRSOU, y si estuvieran terminadas se procederá a su anulación de oficio, al amparo de lo dispuesto en el art. 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La regulación estatal básica debe completarse con los preceptos contenidos en los apartados 1 y 6 del art. 242 LRSOU (básicos), conforme a los cuales todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal, de forma que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico.

II

Hecha esta consideración general sobre los títulos competenciales concurrentes en la materia afectada, tanto estatales como autonómicos, procederemos

seguidamente a analizar el grado de adecuación jurídica de la norma proyectada al parámetro constitucional estatutario legal que resulta de aplicación.

La norma reglamentaria procede a desarrollar la mencionada Ley 7/1990, de 14 de mayo, concretamente su art. 6.4 por lo que respecta a la contratación de servicios públicos por los titulares de las viviendas que se hallaren en situación de "extrema necesidad social". Procede asimismo a desarrollar -desarrollo realmente parco- los preceptos de la mencionada Ley contenidos en su Título III (de las medidas preventivas) relativo como se ha dicho a la restauración de la legalidad urbanística infringidas por ejecución de obras sin licencia o fuera de sus determinaciones, regulación que debe entenderse desarrollo de las bases estatales contenidas en los arts. 248 y 249 de la LRSOU. Se procede asimismo por la norma reglamentaria a la regulación de materia no básica ni de aplicación plena de la LRSOU contenida en su art. 137, regulador de los denominados "edificios fuera de ordenación".

Resulta por ello claro el carácter reglamentario ejecutivo y de desarrollo del Reglamento proyectado respecto del art. 6.4 de la Ley 7/1990, sometido por ello al preceptivo trámite de Dictamen de este Consejo Consultivo conforme resulta del art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, de este Consejo Consultivo, en relación con el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

La cobertura legal de la norma reglamentaria proyectada resulta clara por lo que atañe a las denominadas situaciones fuera de ordenación (la LRSOU y la propia Ley 7/1990). Pudiera presentar sin embargo algún problema la regulación proyectada relativa a la adopción de medidas de carácter social a los efectos de dotar a ciertas viviendas de los servicios públicos esenciales de carácter doméstico; duda que resulta de los términos de la habilitación legal en favor del Reglamento que pudiera no cumplir con los requisitos y exigencias mínimos que justificarían que el Legislador acudiera a la colaboración reglamentaria para precisar con detalle lo previsto nuclearmente en la Ley habilitante.

En efecto, la mencionada Ley autonómica en su art. 6.2 dispone que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telefonía exigirán para la contratación definitiva de tales suministros, según sea el caso, la cédula de habitabilidad, la calificación definitiva o la licencia municipal de primera utilización. Se exceptúa de ese rígido régimen general "exclusivamente" las denominadas viviendas autoconstruidas y crecederas que vinieran edificándose con anterioridad a

la entrada en vigor de la Ley de Viviendas para Canarias, de 27 de julio de 1989 (22 de junio de 1989), según dispone el apartado 3 del mencionado art. 6, lo que ha sido desarrollado por el Decreto 29/1991, ya citado, que define el ámbito objetivo de aplicación restrictiva de tal supuesto, que podrán consecuentemente contratar definitivamente tales suministros.

Pues bien, la propia Ley, en el apartado cuarto del referido art. 6 dispone que "excepcionalmente, la Consejería competente podrá conceder por períodos determinados autorizaciones provisionales en los supuestos en que se acredite la existencia de situaciones de extrema necesidad social, de acuerdo con las normas reglamentarias". Tal norma reglamentaria, hasta la fecha, es la contenida en el Decreto 120/1986, de 26 de junio, que, en efecto, efectúa una regulación de autorización provisional de suministro -de agua y energía eléctrica- (art. 2) en viviendas de ciertas condiciones (arts. 2 a 5), de carácter temporal (art. 7.1) pues tienen una vigencia limitada a tres años prorrogables, período durante el cual el titular viene obligado a la legalización constructiva de la vivienda, siendo de carácter personal e intransferible (art. 7.2), caducando por el transcurso del plazo (art. 9.1) o quedar sin efecto por incumplimiento de las condiciones (art. 9.2), reservándose en cualquier caso la Administración autonómica y local competente la facultad de inspeccionar las viviendas indicadas (art. 10).

Esta regulación reglamentaria, vigente hasta la fecha, pretende ahora sustituirse por la proyectada que viene a efectuar una regulación coincidente en gran parte con la ya existente, pero que difiere en aspectos sustanciales que pudieran determinar un exceso reglamentario dados los términos de la habilitación legal.

Para la Ley, y con carácter excepcional -lo que impediría su aplicación lineal o generalizada-, la Consejería competente podrá conceder con carácter temporal y provisional, siempre que se acredite la existencia de situación de "extrema necesidad social", autorización para suministrar a ciertas clases de viviendas el suministro de servicios públicos de carácter doméstico. Es decir, una obligación legal -sólo se autoriza el suministro a las viviendas legalizadas- queda excepcionada cuando acontezca una situación -extrema necesidad social- que la Ley no define, sino que pospone a su regulación reglamentaria. Se trata, obviamente, de un concepto jurídico indeterminado cuya inserción en la norma indicada va a producir efectos

enervantes de la legalidad urbanística de aplicación general. El principio de legalidad propio del Estado de Derecho, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la igualdad en la Ley, hubiera exigido seguramente que la propia Ley fuera la que contuviera los criterios en base a los cuales tal concepto jurídico pudiera ser concretamente determinable.

Si la Ley es la que establece la obligación general para todos los ciudadanos, debiera ser la propia Ley la llamada a fijar los límites precisos de la situación que da lugar a la exceptuación de las exigencias generalmente establecidas, con la incidencia material que ello implica en la consolidación de situaciones "de facto" que tienen que ver con el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles, máxime cuando la Administración ha quedado inerte en orden al restablecimiento de la legalidad urbanística quebrantada. Cuando de lo que se trata es de otorgar suministros de servicios públicos domésticos a viviendas que han vulnerado la legalidad urbanística, no debieran con carácter general estar en mejor condición ante los poderes públicos y el Ordenamiento jurídico aquéllos que han incumplido manifiestamente la legalidad que aquel ciudadano que se halla en una situación urbanística legal.

A no ser, claro está, que medie la Ley a los efectos de determinar con precisión todas las circunstancias y elementos justificativos de una medida como la pretendida, que en cualquier caso no podrá vulnerar el principio de igualdad en la Ley de todos los ciudadanos, de forma que debe ser por eso mismo la Ley la que debe, en su caso, contener los mandatos precisos para que en el supuesto indicado puedan adoptarse medidas como las pretendidas. La Ley autonómica, como se verá, contiene una regulación muy escueta sobre determinados aspectos del supuesto de hecho al que se aplicaría la mencionada excepción; silencia la determinación de conceptos jurídicos que son sustanciales a los efectos de proceder a la mencionada aplicación; y remite a una regulación reglamentaria, de forma genérica e indeterminada, la concreción de tales requisitos. Remisión legal al Reglamento que, por lo expresado, no parece reunir las condiciones necesarias para que pueda proceder, máxime cuando por la materia afectada se incide de una manera directa o conexas en derecho fundamental (el de propiedad) cuya regulación la Constitución remite a la Ley (arts. 33 y 53.1 CE).

Esta reserva de ley entraña -según palabras del Tribunal Constitucional, STC 83/84- "una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser

preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que puedan resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir". Por lo expuesto, no desconociéndose por otra parte que con anterioridad ya ha habido otras normas de idéntico carácter no cuestionadas judicialmente -aunque más apegadas al tenor estricto de la Ley de cobertura- pudiera ser dudoso que la potestad reglamentaria ejercida en esta ocasión pudiera adolecer de ciertos vicios de carácter formal en lo tocante al principio de reserva de ley en cuanto afecte al derecho de propiedad y de carácter material, al excederse la potestad reglamentaria de la habilitación legal existente.

III

Sin perjuicio de las observaciones generales efectuadas en los apartados anteriores, procede a continuación efectuar ciertas consideraciones puntuales al tenor de su articulado.

1. La intitulación del Proyecto de Decreto, como ya se indicó, no es totalmente expresiva de su finalidad y objeto. Sólo hace mención a las situaciones "fuera de

ordenación", pero no a las "actuaciones urbanísticas ilegales", objeto global de la norma proyectada en los términos que resultan de su art. 1 que debiera tener somera transcripción en la denominación de la mencionada propuesta normativa.

2. Como se dijo anteriormente con carácter general, el objeto de la norma reglamentaria no se limita a lo indicado en el punto anterior. El núcleo normativo esencial de la norma propuesta es el relativo a aquellas viviendas cuyos moradores se encuentren en situación de necesidad social y que por vivir en edificación ilegal no pueden conforme a la legalidad vigente contratar los suministros públicos domiciliarios, excepcionándose precisamente por tal circunstancia la aplicación de la legalidad urbanística de carácter general, prevista en la propia LDUT, según la cual sin cédula de habitabilidad, calificación urbanística o licencia municipal no se pueden contratar tales servicios. En suma, esta pretensión normativa debiera asimismo constar expresamente en el art. 1 como del objeto de la norma proyectada.

3. El Proyecto de Decreto, en su art. 1, distingue como se ha dicho dos clases de situaciones que se pretende abordar: edificaciones "fuera de ordenación" por ser disconformes con el planeamiento urbanístico vigente y, en segundo lugar, "edificaciones ejecutadas sin licencia o en contra de sus determinaciones". Situaciones desde luego distintas y a las que el Ordenamiento (concretamente la LRSOU, que regula la primera situación con carácter supletorio y la segunda, con carácter básico y pleno) atribuye efectos diferentes, significándose que la LDUT sólo hace referencia a la segunda de las situaciones indicadas. Si se distingue entre ambas situaciones quizás fuera oportuno que esa distinción se siguiera conservando en el texto de la norma reglamentaria propuesta que, sin embargo, habla de "situaciones de fuera de ordenación consecuentes de la modificación del planeamiento urbanístico" -Sección Primera, arts. 2 y 3- y de "situaciones de fuera de ordenación consecuentes de la imposible adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística" -Sección Segunda, arts. 4 y 5-, siendo así que estas últimas se refieren materialmente a las "actuaciones urbanísticas ilegales" y no "fuera de ordenación" en la nomenclatura de la LRSOU, aunque puedan dar lugar a situaciones de hecho catalogables como análogas.

Aún así, es decir, en la propia inteligencia de la norma reglamentaria, el art. 2 proyectado incluye dentro de la primera de las situaciones de fuera de ordenación - las derivadas de la modificación del planeamiento urbanístico- a actuaciones que

debieran formar parte de la segunda de tales situaciones -actuaciones ilegales-. El apartado b) del art. 2 incluye en la primera de tales situaciones a los edificios e instalaciones incorporados al patrimonio de su titular en los términos de la disposición transitoria quinta LRSOU. Esta disposición -básica, según la disposición final única primera LRSOU- prescribe la incorporación al patrimonio de su titular de las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, - por la que se modificó el texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por RD 1.346/1976, de 9 de abril- que estuvieren situadas en suelos urbanos o urbanizables, de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, situaciones que se conectan con la segunda de las situaciones señaladas y no con la primera, relativa como se ha dicho a las situaciones de fuera de ordenación. Idéntica consideración debe efectuarse respecto del apartado c) del art. 2 proyectado que hace referencia a actuación urbanística constitutiva de infracción urbanística grave, cuando ya no sea posible su demolición, que es precisamente el objeto de la Sección Segunda del Proyecto reglamentario; es decir, actuaciones urbanísticas ilegales.

4. En el art. 3.1.b), segundo párrafo, se contempla en relación con las situaciones materialmente "fuera de ordenación" el supuesto de autorización de obras parciales y circunstanciales de consolidación, entendiéndose por tales "las precisas para disponer de servicios higiénicos e instalaciones de cocina mínimos". Si tales edificaciones fueron ejecutadas conforme al planeamiento urbanístico anterior y al amparo de licencia municipal (art. 2.a) es indudable que la licencia municipal y la posterior cédula de habitabilidad para ser concedida y extendida debieron acreditar en su momento que se contaba con tales servicios mínimos. Si no se contó con ellos, pese a la licencia y la cédula, estaríamos ante un supuesto de licencia ilegal y de cédula asimismo nula. En cualquier caso, sería una eventualidad que se inordinaría en la segunda de las situaciones de referencia -actuaciones ilegales- y no en la primera -situaciones materialmente fuera de ordenación-.

5. En los arts. 4 y 5 proyectados se regulan las situaciones denominadas "fuera de ordenación" consecuentes de la imposible adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística; en suma, lo que hemos venido denominando "actuaciones urbanísticas ilegales". El Proyecto entiende por tales aquellas ejecutadas sin licencia

o en contra de sus determinaciones, "cuando no fueran amparables en el supuesto b) del art. 2 anterior", que, se recuerda, se refiere a un supuesto material de fuera de ordenación; es decir, edificación con licencia conforme al planeamiento anterior que queda fuera de ordenación con la modificación de tal planeamiento.

La norma proyectada, además, no distingue si la edificación terminada sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones resulta o no conforme al planeamiento vigente, distintas eventualidades a las que la legislación básica del Estado (art. 249 LRSOU) anuda distintas consecuencias.

El apartado 2 del art. 4 proyectado considera que "en ningún caso los actos de edificación quedarán en la situación de fuera de ordenación (...) cuando se hubieran realizado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, espacios libres, sistemas generales, viales, zonas de equipamiento comunitario, espacios naturales protegidos, monumentos o centros de interés histórico artístico y edificios y conjuntos catalogados, así como sobre suelo rústico protegido conforme a los apartados a) y c) del art. 8 de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma", que son el suelo rústico forestal (que es el ocupado por masa arbórea o susceptible de estarlo) y el suelo rústico de protección (que es el que posee valor natural ecológico o paisajístico y por aquel otro que afecte a monumentos o conjuntos del patrimonio histórico artístico y su entorno o de protección de acuíferos). Si para el Proyecto de Decreto las actuaciones urbanísticas ilegales están fuera de ordenación, no se entiende como ahora se dice que tales actuaciones cuando afecten a tales espacios en ningún caso se encontrarán en tal situación. Desde luego, tales actuaciones son ilegales y las licencias u órdenes que se otorgaren al efecto son nulas de pleno derecho, procediendo su anulación de oficio al amparo de lo dispuesto en el art. 102 LRJAP-PAC, por ello sin sujeción el límite temporal a que se hace referencia en el art. 4.1 proyectado (art. 255.2 LRSOU, de aplicación plena a las Comunidades Autónomas).

Las mencionadas actuaciones urbanísticas ilegales a que se hace referencia en el art. 4 tendrán las limitaciones que se mencionan en el art. 5; particularmente, no disfrutar de los servicios públicos domiciliarios; no acceder al Registro de la propiedad; ni realizar obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento del valor de expropiación; tampoco podrán recibir ningún tipo de ayuda o subvención de la Administración pública autonómica. Debe tenerse en cuenta, una

vez más, que la legislación básica (art. 249 LRSOU) distingue en este supuesto de obra terminada sin licencia dos posibles situaciones: bien que tal edificación fuera conforme a planeamiento o disconforme con el mismo. En el primer caso, deberá solicitarse licencia; en caso de no efectuarse tal solicitud o no cumplirse las condiciones del art. 249.1.a) LRSOU "procederá la expropiación o venta forzosa del terreno con la edificación". Si la edificación fuera disconforme con el planeamiento "se dispondrá su demolición" -art. 249.1.b) LRSOU-. Claro que para proceder a estas actuaciones no deberá haber transcurrido el plazo de cuatro años desde la total terminación de las obras (art. 249.1 LRSOU), de forma que tras este plazo la situación deviene inatacable. Si la Administración no logra dentro de ese período adoptar las medidas de restitución de la legalidad urbanística vulnerada, no puede adoptar medidas como las propuestas en instrumento inadecuado para ello como es la norma reglamentaria. En su caso, de poderse adoptar tales limitaciones -que desde luego no se desprenden de la LRSOU-debieran hacerse constar en norma con rango de Ley. La limitación contenida en el apartado b) también resulta disconforme, en este caso por contravenir lo dispuesto en el art. 15.2, in fine, de la LDUT, según el cual "podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las declaraciones de obra nueva carentes de los expresados documentos [entre otros, la licencia] cuando se haya declarado prescrita por la Administración o por los Tribunales la correspondiente infracción urbanística en que la obra hubiere incurrido". Si son cuatro los años en los que debe instarse la acción de restauración de la legalidad urbanística -que es asimismo el plazo de prescripción (art. 263.1 LRSOU) de las infracciones graves- más allá de ese plazo no se puede impedir el acceso al Registro de la Propiedad.

Por lo que atañe al apartado c), que impide realizar en tales edificaciones obras de consolidación o mejora, debe tenerse en cuenta asimismo que para la legislación básica (art. 249.1 LRSOU) es posible que se puedan efectuar tales obras si resultan conforme al planeamiento, previa la oportuna licencia. Como el Proyecto de Decreto no entra a distinguir si la obra sin licencia ha sido ejecutada con conformidad o en disconformidad con el planeamiento vigente, el precepto mencionado es observable porque refleja sólo aquella eventualidad en la que la obra sin licencia ha sido ejecutada en disconformidad con el planeamiento vigente.

Finalmente, en el apartado 2 del proyectado art. 5 se dispone que las edificaciones "fuera de ordenación", por ser ilegales en los términos expresados, no

podrán recibir ningún tipo de ayuda o subvención. Se entiende, lógicamente, durante el tiempo en el que la Administración puede adoptar medidas para restituir la legalidad urbanística, pues pasados los mencionados cuatro años tales edificaciones resultan ya inatacables. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que para la legislación básica alguna de esas edificaciones construidas sin licencia pueden sin embargo ser conformes al planeamiento y, por ello, una vez legalizadas, no hay razón alguna para excluirlas de tales ayudas. Sólo quizás en el supuesto de disconformidad con el planeamiento vigente, eventualidad en la que la legislación básica del Estado (art. 249.1.b) dispone su demolición, se justificaría que se congelara el régimen de ayudas, dado el destino de la edificación, máxime cuando la propia ley básica dispone en tal eventualidad la expropiación o venta forzosa del terreno.

IV

Se pretende asimismo mediante la presente norma reglamentaria (art. 6 y siguientes) adoptar ciertas medidas, justificadas por razones de interés social, en relación con las viviendas comprendidas en el art. 4 proyectado -que, se recuerda, son aquellas que se hallan fuera de la ordenación por contravenir la legalidad urbanística vigente y haber transcurrido el plazo de cuatro años en el que se puedan adoptar medidas reparatorias de la legalidad vulnerada-. Tales medidas se adoptan, como se expresa, por concurrir determinadas razones de necesidad social, lo que se completa en la exoneración parcial y provisional de las limitaciones a que se refiere los apartados 1.a), 1.c) y 2 del art. 5 proyectado. El régimen jurídico de tal exoneración -que se concreta en la concesión de una autorización que permita contratar para tales viviendas los servicios públicos de prestación doméstica- puede ser observado por las siguientes razones:

1. Debe recordarse una vez más que la regulación proyectada viene a ser el desarrollo reglamentario del art. 6.4 de la LDUT, habilitación legal con la que no parece casar exactamente el mencionado régimen. En efecto, según la Ley de cobertura solo "excepcionalmente la Consejería competente podrá conceder por período indeterminado de autorizaciones provisionales en los supuestos en que se acredite la existencia de situaciones de extrema necesidad social". Como ya se anticipó, esta situación no se halla prefigurada en la Ley de cobertura que remite en blanco a su concreción reglamentaria. Sea cual fuere su determinación precisa es lo cierto que la regulación proyectada utiliza unos términos no exactamente

coincidentes con el de la legislación de cobertura. Tal es el caso, entre otros, de los arts. 6, del apartado 1, art. 7.2.c) y 9.2.3, en los que la calificación utilizada es la de "razones de necesidad social", siendo así que la Ley utiliza no sólo el concepto "excepcional" sino también el calificativo de "extrema", lo que parece dar a entender que para la Ley el objeto de la mencionada regulación excepcional son viviendas de condiciones precarias a las que para no agravar aún más la situación de sus moradores por razones de política social -que no de vivienda, pues conforme a este último parámetro tales viviendas por estar fuera de la ordenación no podían recibir ningún servicio público de prestación domiciliaria- pueden contratar servicios esenciales indispensables para una mínima calidad de vida personal y familiar como son los servicios de electricidad, agua y gas (cuestionable que lo sea el de telefonía). En relación con lo expresado, sorprende que la mencionada situación de "necesidad social" se entenderá que concurre cuando se den, entre otros, los siguientes supuestos: que los ingresos familiares no sean superiores a 3,5 veces al salario mínimo interprofesional; que los componentes de la unidad familiar no sean titulares del derecho real de uso y disfrute sobre alguna otra vivienda, condición que "podrá atemperarse en razón a situaciones de migración o inadecuado estado de habitabilidad de la otra vivienda"; no tener posibilidad "real de acceso inmediato de una vivienda acogida, al menos a algún régimen de protección oficial en la misma localidad o municipios limítrofes"; "que la edificación no supere las dos plantas de altura, si se ubica suelo rústico o urbanizable no programado o las tres plantas en otro supuestos"; que la superficie construida no sea superior a 120 metros cuadrados, que podrá elevarse a 200 metros cuadrados cuando la vivienda se halle en suelo rústico o urbanizable no programado. Desde luego, por el perfil de los criterios referenciados es más que dudoso -al menos que esa sea la situación generalizable- que los titulares de las mencionadas vivienda se hallen en situación de "extrema necesidad social". De tales criterios parece desprenderse no tanto que el objetivo proyectado es atemperar el rigor de las condiciones de vida de un sector poblacional que se halle en el umbral de la marginación -situación a la que debe hacer frente el Estado social sin que ello pueda lesionar el principio de igualdad en ninguna de su acepciones- cuanto de burlar el límite previsto en la Ley respecto de aquellas viviendas que por ser ilegales no pueden contratar los suministros referenciados. La norma reglamentaria, para conseguir el efecto pretendido -esto es, levantar tal prohibición- procede a efectuar una calificación del concepto "extrema necesidad

social" que realmente la vacía de contenido, pues si aquellos criterios responden en efecto a la situación mencionada habría que preguntarse cómo habrían de definirse aquellas situaciones de marginación social auténtica en las que no se posee ninguno de los requisitos definidos por los mencionados criterios, simplemente porque se carece de vivienda.

Ateniéndonos a la regulación proyectada, y partiéndose de la situación de ilegalidad de la vivienda, el Proyecto de Decreto exige para disfrutar de tal autorización que los titulares de la vivienda no sean titulares de otra alguna, lo que atempera sea por razones "de migración o inadecuado estado de habitabilidad de la otra vivienda" -es decir, se es titular de dos viviendas, lo que es permitido a condición de que la primera sea halle en el mencionado estado, siendo así que para conceder la autorización mencionada el art. 7.2.d) exige que la misma se halle en condiciones de habitabilidad-. La posibilidad de obtener alguna vivienda protegida -art. 7.2.c).3- se limita a la misma localidad o municipios limítrofes, por lo que no ampara la posibilidad de que en otra localidad del mismo municipio se pueda acceder a una vivienda de tal naturaleza. Sin contar con que los metros cuadrados que se permiten para la mencionada clase de viviendas excede con mucho lo dispuesto en la regulación de viviendas de protección oficial, según resulta de la regulación autonómica existente en la materia.

2. En el art. 7.2.e).2 se dispone que en los espacios que allí identifica (paisaje abierto y natural; conjuntos histórico artísticos o tradicionales, etc.) no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigura la perspectiva propia del mismo. No se precisa cómo se impedirá que ello ocurra, pues, recordemos, nos encontramos ante viviendas que habiendo transcurrido el plazo de cuatro años para adoptar medidas que impiden su demolición se hallan en una situación en este punto intocable; salvo que se refiera a la adopción de ordenes de ejecución para a atemperar el impacto visual de tales edificaciones en los espacios cualificados a los que se ha hecho referencia; o que tales edificaciones se hallen en la eventualidad dispuesta en el art. 4.2 proyectado que, en conexión con lo previsto en el art. 255 LRSOU, podría dar lugar si hubiera mediado licencia a su revisión de oficio por el procedimiento que allí se indica. En cualquier caso, en la inteligencia de la norma proyectada, habría que concluir que si alguna vivienda incumpliere alguno de los requisitos que se mencionan en el art. 7 -

concretamente en su apartado 1.d), del que es concreción el precepto que comentamos- la consecuencia será la concesión de la autorización para contratar los servicios a que antes se ha hecho referencia.

Por lo que respecta a tales requisitos -contenidos como se ha dicho en el art. 7- no se precisa si se exige la concurrencia simultánea de todos ellos o si la autorización se podrá conceder si faltara alguno. No podemos olvidar que estamos ante un régimen excepcional mediante el que se pretende quebrar la obligación legal que resulta del art. 6 de la LDUT, lo que obligaría a que la aplicación de tales criterios fuera rigurosa sin que a su vez pueda ser objeto de excepciones singulares.

3. En el art. 8.1 se hace referencia al carácter provisional de la autorización, pero no a su carácter temporal, como exige la ley y como se halla previsto aún en la norma reglamentaria que se pretende modificar (Decreto 120/86). Ciertamente el art. 11.1.a), entre otros, habla del mencionado carácter, pero no se singulariza tal temporalidad en el curso de los plazos o prórroga de los mismos -como ocurre en la regulación vigente- con lo que *de facto* puede concluirse que esa autorización no es temporal sino indefinida, lo que contraría evidentemente el mandato de la Ley.

4. En art. 9.1 se hace referencia a una vivienda que se halla en suelo rústico, sin distinguir en qué clase, siendo así que previamente se ha excluido en cualquier caso del régimen excepcional que se pretende a las viviendas que se hallan en el suelo rústico identificado en los apartados a) y c) del art. 8 de la Ley 5/1987.

5. El art. 13 regula un supuesto específico de autorización que es resuelto, previa sustanciación, por el Ayuntamiento en cuyo término municipal se hallare la vivienda afectada por aquélla, siendo así que conforme al art. 6.4 LDUT es la Consejería competente la que deberá conceder tales autorizaciones temporales y provisionales.

6. Los arts. 14 a 16 son observables porque o bien realizan un recordatorio genérico del deber de la Administración pública de instar las medidas de protección de la legalidad urbanística, incluido el ejercicio de la potestad sancionadora; bien porque advierte que las compañías suministradoras de los servicios públicos notarios y registradores serán sancionados asimismo en los términos de la legislación aplicable; en el presente caso -recordemos que nos hallamos en principio ante

situaciones de extrema necesidad social- la "sanción" a imponer -técnicamente, extinción de la autorización, art. 12- es la pérdida de la autorización que hace posible que para la mencionada clase de viviendas se puedan contratar servicios públicos de prestación domiciliaria.

7. En el art. 15 se hace referencia a la demolición de lo ilegalmente ejecutado, siendo así que nos hallamos ante viviendas que por el transcurso del plazo legalmente dispuesto ya no pueden ser objeto de demolición. Respecto de ésta última cuestión es objetable la disposición adicional segunda.2 toda vez que permite un régimen excepcional dentro de la excepcionalidad para viviendas que se hallaren ubicadas en espacios naturales protegidos, "siempre que ello no contravenga el instrumento de planeamiento que ordene el espacio natural", en contravención de lo dispuesto en el art. 4.2 proyectado que declara en cualquier caso fuera del régimen excepcional que se pretende regular a tales espacios naturales; y sin contar con que conforme a la tipología de los mencionados espacios naturales protegidos no todos toleran la presencia humana, concretada en edificaciones existentes en su entorno.

Además del mencionado supuesto excepcional, la disposición adicional segunda.1 contiene otra excepción a la excepcionalidad que pudiera dar lugar situaciones de auténtico fraude de ley, incluso en el contexto de la propia norma reglamentaria proyectada. En efecto, el régimen excepcional de autorizaciones para las viviendas que se hallaren en situación de necesidad social podrá ser solicitado, durante seis meses a contar de entrada en vigor, por aquellos titulares cuyas viviendas cumplan con las exigencias del Reglamento, no hubiera transcurrido el plazo dispuesto en el art. 4.1.b) -debiera decir 4.1-, es decir 4 años, y no fueran excluidas por el apartado 2 de dicho art. 4 (que hace referencia a las edificaciones ejecutadas sobre terrenos calificados como zonas verdes, espacios libre, sistemas generales, viales, zonas de equipamiento comunitario, espacios naturales, monumentos o centros de interés histórico artístico) "a excepción de las que se ubicaran en el suelo rústico protegido", y aún cuando en dicha fecha "no se hallaren totalmente terminadas".

Son varias las objeciones que se pueden formular a la mencionada disposición adicional.

- Se parte de la premisa de excepcionar durante un período determinado la aplicación del Reglamento de forma tal que en ese período ciertas edificaciones puedan solicitar la autorización que les permita disfrutar de la prestación

domiciliaria de servicios públicos. Esta disposición adicional viene a reforzar, ampliándolo, el supuesto de hecho asimismo excepcional del que parte el Capítulo II del Proyecto reglamentario que se dictamina. Esta objeción -ampliar la excepción hasta el punto de desnaturalizar la regla general que de por sí es una excepción- no es sin embargo la de mayor calado, toda vez que su presupuesto fáctico es una situación ilegal que contraviene manifiestamente la legislación básica del Estado e, incluso, la de aplicación plena (arts. 248, 249 y 255 LRSOU). Esta legislación, ya anteriormente citada y extractada, señala que las Administraciones Públicas competentes disponen de cuatro años a contar de la conclusión de las obras para adoptar las medidas de restitución de la legalidad urbanística vulnerada, cuando la obra se ha terminado sin licencia, o sin ajustarse a sus determinaciones. En caso de que se estuvieran ejecutando sin licencia, la legislación básica dispone soluciones distintas según que lo edificado fuera o no compatible con el planeamiento urbano (art. 248), siendo el caso extremo el previsto en el art. 255, conforme al cual deberá instarse el procedimiento de revisión de oficio, sin el límite de plazo antes citado, cuando la licencia al amparo de la cual se hubiera edificado tuviera por objeto zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres y si las obras estuvieran terminadas; si no lo estuvieran, se procederá conforme a lo dispuesto en el art. 253 LRSOU. No adoptar en plazo las medidas de restauración de la legalidad urbanística vulnera frontalmente la legislación básica del Estado e incluso la de aplicación plena en los términos antes referenciados.

- En la eventualidad contemplada en la mencionada disposición adicional, y conforme a la inteligencia que resulta del Reglamento proyectado, se condiciona la aplicación del mencionado régimen excepcional adicional a que las edificaciones señaladas no estuvieran excluidas por el art. 4.2 "a excepción de las que se ubicaran en el suelo rústico protegido". Se da a entender, pues, que las edificaciones existentes en esta clase de suelo son susceptibles de ser autorizadas por lo que respecta al disfrute de los servicios domiciliarios ya citados. Dicho esto, no obstante, debe recordarse que el art. 4.2 proyectado excluye expresamente de la situación de "fuera de ordenación" a aquellas edificaciones que se hallaren, entre otros espacios, "sobre el suelo rústico protegido conforme a los apartados a) y c) del art. 8 de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias; supuestos, por cierto, algunos de los cuales se

hallan contemplados en el art. 255.1 LRSOU -de aplicación supletoria- cuyos efectos según el art. 255.2 LRSOU -de aplicación plena- son bien la suspensión de las obras, bien la revisión de oficio de las licencias en su caso concedidas. Consecuentemente, el art. 4.2 es contradicho por la disposición adicional segunda.1 al posibilitar que las viviendas edificadas en el suelo rústico protegido puedan ser autorizadas en los términos expresados. Si la Comunidad Autónoma (art. 4.2) incluye entre los supuestos contemplados con carácter supletorio en el art. 255.1 LRSOU el suelo rústico protegido, habrá que pasar por las consecuencias que se derivan de tal inclusión que, como se ha señalado, se constatan en el apartado segundo del mencionado artículo.

- La aplicación del mencionado régimen autorizatorio excepcional y adicional procederá aún cuando en el plazo señalado de seis meses para solicitar la aplicación del régimen contemplado en el Capítulo II del Reglamento proyectado "aún cuando en dicha fecha no se hallaren totalmente terminadas". Hemos de remitirnos una vez más a lo dispuesto en el art. 248 LRSOU, básico, que dispone las medidas de protección de la legalidad urbanística que deben adoptarse cuando se trate de "obras de edificación sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones y que se hallen en curso de ejecución". Como ya se ha dicho, la legislación básica distingue entre si tales obras son o no conformes a planeamiento procediendo según sea el caso, su legalización demolición y expropiación o venta forzosa del terreno. La aplicación del mencionado régimen excepcional estará por ello directa y sustancialmente condicionada a la situación de legalidad urbanística del inmueble. La ordenación de una situación excepcional en orden a dotar a ciertas viviendas de servicios públicos de prestación domiciliaria no puede sustentarse sobre el reconocimiento de una ilegalidad urbanística y la ignorancia de los efectos que produce la mencionada ilegalidad.

- La disposición derogatoria primera procede a derogar los apartados 2 y 3 del art. 2 y la disposición final primera del Decreto 29/1991, de 21 de febrero, por el que se desarrollan las condiciones de aplicación de los apartados 2 y 4 del art. 6 de la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial. El mencionado apartado 3 procede a regular la contratación de los mencionados servicios públicos de prestación domiciliaria para las denominadas "viviendas autoconstruidas y crecederas", que es objeto del mencionado Decreto en la regulación contenida en los arts. 1 y 2. En el mencionado art. 2, ciertamente, se efectúa una regulación mínima de la acreditación de los requisitos que el art. 1 regula para que una vivienda de tales características pueda contratar tales servicios. Ahora bien, una cosa son las

viviendas autoconstruidas y crecederas y otra distinta las viviendas fuera de ordenación, que son en puridad objeto del presente Reglamento proyectado. Si lo que se quiere decir es que la acreditación de los requisitos que el Proyecto contiene para la autorización de los citados servicios públicos para las viviendas fuera de ordenación son aplicables asimismo para las denominadas viviendas autoconstruidas y crecederas, quizás el Proyecto de Decreto entonces debiera haber tenido un objeto más amplio. Sin embargo, se limita a derogar el Decreto 29/1991, sin que por el contrario se haga mención expresa al supuesto de hecho contemplado en el mencionado Decreto -vivienda autoconstruida y crecedera-. Lo manifestado se refuerza por el hecho de que pese a la intitulación del mencionado Decreto 29/1991, por el mismo no se procede a regular cuestión alguna relativa a las viviendas a que hace referencia el art. 6.4 LDUT, pues la disposición final primera del Decreto 29/1991 prescribe que "hasta tanto se desarrolle el art. 6 apartado 4 de la Ley 7/1990 (...) se entenderá subsistente el Decreto 120/1986, de 26 de junio". El Proyecto reglamentario dictaminado procede a efectuar el mencionado desarrollo reglamentario que, como se expresó, tiene por objeto exclusivamente a las edificaciones "fuera de ordenación" y no a las viviendas que son objeto de la regulación contenida en el Decreto 29/1991.

8. En relación con lo expresado se debe señalar asimismo que la disposición final primera del Proyecto precisa que las mencionadas viviendas autoconstruidas y crecederas que vinieran disfrutando o pudieran disfrutar de los mencionados servicios públicos "se regirán por su normativa específica (Decreto 211/1994, de 17 de octubre, por el que se regula y auxilia la autoconstrucción de viviendas, y la Orden de desarrollo de 20 de febrero de 1995, además del mencionado Decreto 29/1991)" sin perjuicio de las otras limitaciones de aplicación", no quedando claro si tales limitaciones complementarias son las que resultan de la legalidad urbanística general o del planeamiento particular -con lo que el precepto es ocioso- o si, por el contrario, lo que se quiere decir es que las limitaciones que en el Proyecto se contemplan para las viviendas "fuera de ordenación" son asimismo aplicables a las "viviendas autoconstruidas y crecederas".

9. Como ociosa es asimismo la disposición final segunda proyectado conforme a la cual "los edificios e instalaciones que dispusieran de cédula de habitabilidad con carácter definitivo continuarán disfrutando de los servicios públicos de energía

eléctrica, agua, gas y telefonía en la forma que tengan establecida", lo que hace referencia al Decreto 47/1991, de 25 de marzo, cuyo art. 4.3 dispone que "las compañías suministradoras de [tales servicios] no podrán contratar estos ni por consiguiente facilitar los mismos a las viviendas si estas no disponen de la cédula de habitabilidad", para cuya concesión se deberá aportar certificado final de obra, licencia ocupacional de primera ocupación y escritura de declaración de obra nueva, en los términos y condiciones que dispone el art. 5 y siguientes del mencionado Decreto 47/1991. Lógicamente, las viviendas "legales" -es decir, con cédula de habitabilidad- dispondrán de tales servicios, por lo que la norma proyectada deviene doblemente ociosa. En primer lugar, porque el objeto de la misma no es la regulación de las cédulas de habitabilidad; y en segundo, porque el art. 6.2 de la LDUT y el mencionado desarrollo reglamentario (Decreto 47/1991) ya prescriben que la obtención de tal cédula es condición de disfrute de tales servicios.

CONCLUSIONES

1. La regulación de las situaciones denominadas fuera de ordenación contenidas en el Reglamento proyectado se dictamina favorablemente, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento IV.

2. La regulación relativa a las medidas de carácter social pretendidas es observable por exigir alguna de sus determinaciones reserva de Ley, en cuanto hay aspectos que afectan al derecho de propiedad.

3. Existen contradicciones y desajustes en el desarrollo reglamentario pretendido con la Ley de cobertura 7/1990, cuyo art. 6.4 no es observado (Fundamentos III y V).

4. Se formulan, además, otras consideraciones puntuales sobre determinados artículos del Proyecto reglamentario dictaminado de diverso carácter, bien de legalidad -arts. 2, apartado c), 4.2, 5.1.b) y c), 6 y 13 y disposición adicional 2ª-, bien sobre aspectos de técnica normativa.