



Una vivienda habitabile

Elisa Entrena Núñez
Arquitecta Técnica

Fotografía: Istock

El derecho a una “vivienda digna”. De la Constitución Española a la Ley Andaluza reguladora del derecho a la vivienda.

El artículo 47 de la Constitución Española reclama que *“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*, y conmina a los poderes públicos para que promuevan *“las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”*.

Pero, ¿qué es una “vivienda¹ digna y adecuada”?

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR), señaló, en su Observación general número 4, en abril del 2010, que *“la vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966”*, y que ese derecho a una vivienda adecuada debe considerarse *“más bien como el derecho a vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte”*. Esta misma observación señala que los criterios que debe reunir una vivienda para ser considerada como *“adecuada”* se centran en la *“seguridad de tenencia”*, en la *“disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras”*, en condiciones de *“habitabilidad”*, en condiciones de *“asequibilidad”*, en sus condiciones de *“ubicaciones”*, y la necesaria *“adecuación cultural”*.

Dentro del concepto de *“vivienda adecuada”*, el CESCR ha señalado que una vivienda no es *“habitabile”*, *“si no garantiza seguridad física o proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales”*.

El concepto de *“vivienda digna”* se relaciona, según algunos autores², con derechos humanos básicos, como el derecho al hogar, a la intimidad o a la vida, y se relaciona, también, directamente, con la necesidad de un entorno adecuado



desde el punto de vista de la existencia de unas condiciones ambientales que *“hagan posible el derecho a la vida y al desarrollo del hombre”*.

Sin embargo, el concepto *“vivienda adecuada”* presenta unos perfiles más técnicos, relacionados con la seguridad jurídica para su acceso y tenencia, la disponibilidad de los servicios necesarios, y las condiciones de *“habitabilidad”* (a las que hay que incorporar el concepto de *“accesibilidad”*). Es este último concepto, la *“habitabilidad”* (y su íntima relación con la *“dotación de servicios”* y a la *“accesibilidad”*), el que marca, claramente, la posible utilización de una vivienda concreta, condicionada por una serie de requisitos de carácter técnico, que permiten o no su utilización como tal.

Desde el marco Constitucional (el derecho a vivienda *“digna y adecuada”*), garantizado en la forma prevista en el artículo 53.3 de nuestra Norma Fundamental³, y desarrollado, según el

“

“...la “habitabilidad” (y su íntima relación con la “dotación de servicios” y a la “accesibilidad”),... marca, claramente, la posible utilización de una vivienda concreta, condicionada por una serie de requisitos de carácter técnico, que permiten o no su utilización como tal.”

1. Un concepto de *“vivienda”* es el que aporta la Orden de 30 de noviembre de 2009, por la que se aprueban las normas sobre las instrucciones particulares de uso y mantenimiento de los edificios destinados a viviendas y el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los mismos (MMCE): *“con el término vivienda se hace referencia, generalmente, al conjunto de espacios cerrados y abiertos que utilizamos los seres humanos para alojamiento, morada, habitación”*.

2. El derecho a una vivienda digna y adecuada. ESPERANZA FERRANDO NICOLAU. Dialnet. 1992

3. *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*.



Elisa Entrena Núñez
Arquitecta Técnica

Trabajó como profesional libre desde 1987 al año 2000 (dirección de obras, coordinación de s.s., participación en la redacción de proyectos, fundamentalmente obras de restauración y rehabilitación)

Desde el año 2000 trabajo en el Ayuntamiento de Granada, primero en el Instituto de Rehabilitación y los últimos cinco años en la Dirección de Licencias.



esquema competencial previsto en la misma⁴, por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA), se declara (en su artículo 25) que “*para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten*”, advirtiendo, además, en su artículo 56 (EAA), que “*corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso: a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación*”; y también “*la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de*

infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones”.

Sin embargo la Comunidad Autónoma Andaluza no ha sido muy prolija en la regulación de los aspectos que inciden en la “habitabilidad” de las viviendas. Quizás el esfuerzo más claro, en este sentido, ha sido la promulgación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (LRDV), y la ordenación de aspectos parciales vinculados con la promoción de viviendas protegidas (Orden de 21 de julio de 2008, sobre normativa técnica de diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se agilizan los procedimientos establecidos para otorgar las Calificaciones de Vivienda Protegidas -OVP-), o a la legalización o reconocimiento de viviendas existentes en suelo no urbanizable (Anexo III de la Orden de 1 de marzo de 2013, por la que se aprueban las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de

Andalucía -NDOUESNU-).

La LRDV no es muy concreta a la hora de definir aspectos relacionados con la “habitabilidad” de las viviendas. Su artículo 3, al referirse a la “calidad de la vivienda”, establece que “*las viviendas que se construyan en Andalucía tendrán que ser viviendas dignas y adecuadas, debiendo incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables. (...) Los edificios de viviendas se deben planificar, proyectar, ejecutar, utilizar y conservar de tal forma que se cumplan los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad, establecidos por la normativa que en esta materia resulte de aplicación, especialmente por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE), o normativa que los sustituya, y por las disposiciones que desarrollen esta Ley. (...) Reglamentariamente se establecerán los niveles de calidad y parámetros mínimos exigibles a las viviendas que se construyan en Andalucía, con criterios de adaptación a la*

4. Artículo 148 de la CE: “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (...)”.

diversidad de unidades familiares, contribución a la cohesión social, incorporación de las innovaciones tecnológicas e información para el acceso a la vivienda”.

Teniendo en cuenta que la LRDV no desarrolla los aspectos relacionados con las determinaciones de “habitabilidad” que conforman una vivienda “digna y adecuada”, y que esta Ley no ha sido objeto de una mayor concreción reglamentaria, habría que entender que estas condiciones quedan fijadas, por ahora, y de forma general, por el contenido de la LOE y el CTE. Y esto, teniendo en cuenta, además, que el Decreto Andaluz 283/1987, de 25 de noviembre, suprimió la cédula de habitabilidad y el informe preceptivo sobre condiciones higiénicas en Andalucía, fiando este control final de las condiciones de la vivienda, a la licencia de ocupación.

No obstante, como se ha comentado, existe una regulación parcial de estas condiciones de habitabilidad de los edificios, a través de normas de carácter específico, y un control derivado mediante la regulación prevista en la Orden MMCE.

En consecuencia el marco normativo actual para concretar las condiciones de “habitabilidad” de una vivienda en Andalucía, se centra en las definiciones genéricas de la LRDV, la LOE, el CTE, en la normativa sobre accesibilidad dictada por la Comunidad Autónoma, las órdenes e instrucciones de carácter sectorial señaladas y, en última instancia, por el contenido del planeamiento urbanístico, en relación con ordenanzas de edificación, que será exigido a través

de la licencia urbanística y, en último extremo, mediante la concesión de la correspondiente licencia de ocupación.

Los tiempos cambian: una vivienda “digna y habitable” que evoluciona.

Es evidente que el concepto vivienda “digna y adecuada”, y dentro del mismo, el concepto de “habitabilidad” de la misma ha cambiado con el tiempo. Las necesidades y derechos de los ciudadanos no son los mismos hoy que en el siglo XIX. Y las exigencias técnicas, vinculadas al derecho urbanístico y al derecho a la vivienda han cambiando drásticamente, evolucionando en paralelo a la evolución de los derechos civiles.



“las exigencias técnicas, vinculadas al derecho a la vivienda han evolucionado en paralelo a la evolución de los derechos civiles.”

El trasvase de población del campo a la ciudad provocada por la revolución industrial en el siglo XIX, generó ciudades y hábitat insanos, que obligaron a la promulgación de una legislación y regulación urbanística y sanitaria, con gran incidencia en el concepto de “habitabilidad” de la vivienda.

Los primeros antecedentes de la ordenación de la actividad urbanística y sobre “habitabilidad” en España, hay que buscarlos en la regulación de las facultades de la actividad municipal posterior a la promulgación de la Primera Constitución Española. Dentro de estas facultades se encontraba la de “formación y alineaciones” de calle y plazas.

La “cédula de habitabilidad” y el informe preceptivo sobre condiciones higiénicas. Su eliminación en Andalucía. La licencia de ocupación como alternativa.

En línea con lo anterior, y dentro del esquema centralista del nuevo régimen advenido por la Guerra Civil, y en plena contienda, se regula el establecimiento obligatorio de la “cédula de habitabilidad, sin cuyo documento no podrá ser alquilado ningún local destinado a vivienda o permanencia” (ABC, 23 de marzo de 1937, Fiscalía Superior de la Vivienda). Es en 1944 cuando sale a la luz la primera norma por la que se determinan las condiciones higiénicas mínimas que han de reunir las viviendas, condiciones que se esquematizan en el siguiente cuadro (BOE de 1 de marzo de 1944):

La obtención de la “cédula de habitabilidad”, según los requisitos mínimos anteriores, era necesaria para obtener la ocupación de la vivienda, estando sujeta al procedimiento previsto por el Decreto 469/1972 del Ministerio de la Vivienda (reformado posteriormente de forma puntual para el supuesto de viviendas sujetas

ORDEN ESTATAL DE 29 DE FEBRERO DE 1944

| | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------------------|----------------------|
| Programa mínimo | Comedor-Cocina + Dormitorio doble + Retrete | | | | |
| Relación entre piezas | Las habitaciones serán independientes entre sí | | | | |
| Condición de vivienda | Piezas habitables: ventilación al exterior. | | | | |
| Ventilación e iluminación | Pieza habitable, 1/6 de la superficie de la planta | | | | |
| | Retretes y baños, pueden ventilarse a través chimeneas de ventilación | | | | |
| | Pacios de ventilación. 3 ml de lado. Superficie 1/6 de la altura del edificio | | | 4 m ² [mínimo Ø h/5] y lado > 2 m | |
| Superficies | Dormitorio doble | | | | 10,00 m ² |
| | Dormitorio simple | | | | 6,00 m ² |
| | Cocina | | | | 5,00 m ² |
| | Cuarto de estar | | | | 10,00 m ² |
| | Retretes y baños, pueden ventilarse a través chimeneas de ventilación | | | | 1,50 m ² |
| Pasillos | | | | ancho ≥ 0,80 ml | |
| Superficies útiles mínimas | 1 dormitorio | 2 dormitorios | 3 dormitorios | 4 dormitorios | |
| | 26,50 m ² | 32,50 m ³ | 38,50 m ² | 44,50 m ² | |
| Estar | 10,00 m ² | 10,00 m ² | 10,00 m ² | 10,00 m ² | |
| Estar-cocina-comedor | 14,00 m ² | 14,00 m ² | 14,00 m ² | 14,00 m ² | |
| Viviendas mínimas [si es cocina y comedor en una misma estancia la superficie mínima son 14 m ²] | | | | ≥ 25,50 m ² | |
| Altura libre | 2,50 ml [2,20 ml en casas aisladas en medio rural] | | | | |

a protección oficial). Las condiciones mínimas señaladas fueron modificadas por la Orden Ministerial de 20 de mayo de 1969 (para viviendas de protección pública, alterada posteriormente, en 1981, por la Orden de 21 de febrero). Las condiciones mínimas se reflejan en el siguiente cuadro:

En consecuencia, se establecía como obligatoria la "cédula de habitabilidad" para que una vivienda pudiera ser ocupada, y las condiciones que debían tenerse en cuenta, como mínimas, eran las señaladas en las normas relacionadas anteriormente.

Esta situación se ve alterada en Andalucía, con la supresión de la "cédula de habitabilidad", mediante el Decreto 283/1987, de 25 de noviembre.

"Se suprime en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía la cédula de habitabilidad, así como el trámite de informe preceptivo sobre condiciones higiénicas previo a la concesión de las licencias municipales de obras, expedida y realizado, respectivamente, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía" (artículo 1).

"Las Empresas Suministradoras de los Servicios de agua, gas electricidad y otros análogos, no podrán formalizar ningún contrato de suministro para edificaciones que vayan a ser objeto de pri-



mera utilización o de modificación en su uso, que no cuenten con la preceptiva licencia municipal para tales conceptos" (artículo 2).

Se suprime, por tanto, en Andalucía la "cédula", y el control de la "habitabilidad" de una vivienda pasa a ser ejercido por la licencia de ocupación. Por tanto, las condiciones para que una vivienda

pueda ser habitada, se controlan mediante una licencia urbanística que, al menos, debe de considerar las características mínimas reguladas a nivel estatal, pero que debe de tener en cuenta, también, las previsiones del planeamiento urbanístico en esta materia.

Hay que tener en cuenta que la licencia de ocupación⁵ tiene una larga tradición en nuestro derecho, y ha estado siempre vinculada al cumplimiento de las ordenanzas municipales urbanísticas y de carácter higienista, pudiendo ser definida como "un acto administrativo de control previo o preventivo a través del cual la Administración municipal lleva a cabo una comprobación/fiscalización de que la edificación, instalación, o establecimiento para la que se solicita, es conforme con la licencia de obras previamente concedida así como que el uso previsto es conforme con la normativa urbanística de aplicación". Y esto, teniendo en cuenta que hoy en día, es posible la obtención de licencia de ocupación en el Derecho urbanístico andaluz, sin que sea necesaria la existencia de licencia de edificación previa.

Ahora bien, la licencia de ocupación, no se limita a la comprobación del ajuste de lo construido a lo proyectado, y al cumplimiento de la normativa urbanística, sino que, como ha señalado una extensa jurisprudencia⁶, esta autorización tiene como objeto, también, el verificar si el edificio "reúne las condiciones idóneas de

5. La licencia de ocupación/utilización en el Derecho Urbanístico Andaluz. BEJARO LUCAS. CEMCI. 2013

6. STS de 8/11/2003 o de 10/03/1999

ÓRDENES ESTATALES 20 DE MAYO DE 1969 Y DE 21 DE FEBRERO DE 1981

| | | | | | |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Programa mínimo (vivienda tipo) | Comedor-Cocina + 3 Dormitorios + Cuarto de aseo (baño o ducha + lavabo + retrete). Se podrá proyectar de 2 Dormitorios | | | | |
| Relación entre piezas | Las habitaciones serán independientes entre si | | | | |
| Condición de vivienda | Piezas habitables: ventilación al exterior. | | | | |
| Ventilación e iluminación | Pieza habitable, 1/10 de la superficie de la planta Cuarto de aseo, puede ventilarse a través chimeneas de ventilación | | | | |
| Patios | En función del número de plantas, según el grupo y habitación | | 10 m ² mínimo y 9 m ² y lado >3 m para una planta según grupo y habitación | | |
| | | | 110 m ² mínimo y 80 m ² y lado >10 m y 8,65 para diez planta según grupo y habitación | | |
| Superficies | Dormitorio doble | | 10,00 m ² | | |
| | Dormitorio simple | | 6,00 m ² | | |
| | Cocina | | 6,00 m ² | | |
| | Cuarto de estar según superficie vivienda y según grupo | | 14,00 m ² o 18,00 m ² | | |
| | Retretes y baños, pueden ventilarse a través chimeneas de ventilación | | 1,10 m ² | | |
| | Pasillos | | ancho > 0,85 ml | | |
| Superficies útiles mínimas | 1 dormitorio | 2 dormitorios | 3 dormitorios | 4 dormitorios | > 4 dormitorios |
| | 40,00 Y 70,00 m ² | 50,00 y 70,00 m ² | 60,00 y 90,00 m ² | 70,00 y 90,00 m ² | 70,00 y 90,00 m ² |
| | Estar | 14,00 m ² | 16,00 m ² | 18,00 m ² | 20,00 m ² |
| | Estar-cocina-comedor | 20,00 m ² | 20,00 m ² | 24,00 m ² | 24,00 m ² |
| | Viviendas mínimas | > 40,00 m ² | | | |
| Altura entre plantas | 2,40 ml mínimo y 3,00 ml máximo (en planta tipo). 2,80 ml mínimo y 3,60 ml máximo (en planta baja) | | | | |

Nota: La altura mínima para vivienda sin ascensor será de 12,00 ml de altura sin que pueda tener más de cuatro plantas

seguridad y salubridad y pueden habilitarse para el uso a que se destina”.

En Andalucía la licencia de ocupación tiene por objeto “comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación. Cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada” [artículo 7.d del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDU); de tal forma que la documentación exigida para su otorgamiento está descrita en el artículo 13.1.d del mismo Texto:

“Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectividad y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros.

Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida”.

En la documentación técnica que se debe aportar para obtener la licencia de ocupación, se debe de justificar la idoneidad de la vivienda desde el punto de vista de “habitabilidad”, en cuanto a dotación de servicios e instalaciones, y al cumplimiento de la normativa urbanística y resto de normas de carácter sectorial de obligado cumplimiento (que debieron ser exigidas con la licencia de obras).

Los elementos que definen la “habitabilidad”. Condiciones de seguridad. Condiciones de salubridad. Condiciones de funcionalidad.

Pero, ¿qué elementos permiten objetivizar el concepto “habitabilidad” como elemento

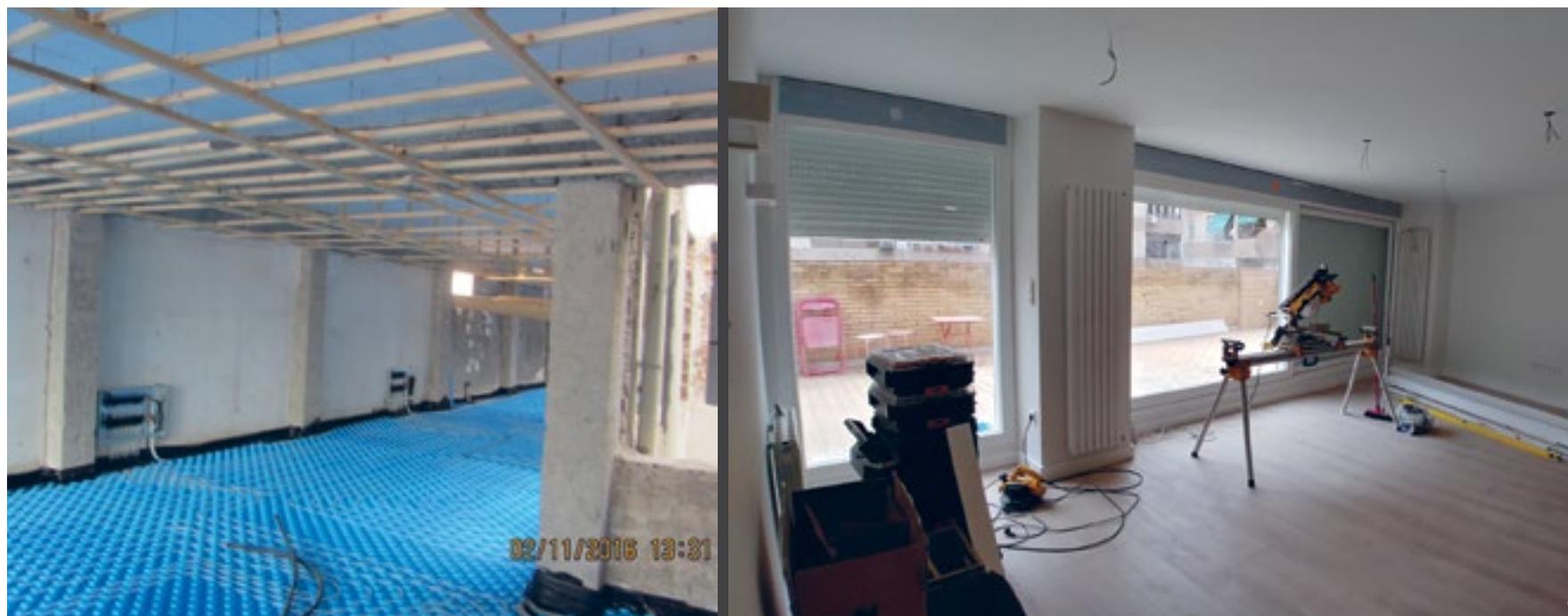
fundamental de carácter técnico del derecho general a una “vivienda digna y adecuada”?

Ya se comentó el contenido de la Observación general número 4 del CESCR. Aquí se concretan los elementos que acotan el concepto “habitabilidad” de una vivienda:

–“Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”.

–Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.

En síntesis, el derecho a una “vivienda digna y adecuada”, requiere que, desde el punto de vista estrictamente técnico, disponga de servicios y suministros básicos para el desarrollo normal de la vida, requiere de un espacio suficiente para el desenvolvimiento regular en la misma, y los medios necesarios para posibilitar su aislamiento de las inclemencias exteriores, al tiempo que presenta una seguridad adecuada para facilitar la estancia dentro de la misma.



El artículo 3.1 de la LOE adelanta cuáles son los elementos técnicos fundamentales para garantizar la seguridad y el bienestar de las personas que deben utilizar un edificio, sin matizar el alcance que debe de tener el uso específico de vivienda:

“Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes:

a) Relativos a la funcionalidad:

a.1) Utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.

a.2) Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.

a.3) Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.

a.4) Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.

b) Relativos a la seguridad:

b.1) Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.

b.2) Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar

el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.

b.3) Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

c) Relativos a la habitabilidad:

c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estancidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.

c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.

c.4) Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio”.

Una regulación de mínimos. Contenido del Anexo II de la Orden de 1 de marzo de 2013, por la que se aprueban las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística (NDOU) en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística⁷ en desarrollo del Decreto 2/2012, regulan unas condiciones de seguridad y “habitabilidad” mínimas que deben reunir las edificaciones en suelo no urbanizable, según al uso al que se destinen. Según la Orden “estas normas mínimas adquieren especial relevancia en los procedimientos de reconocimiento de la situación

de asimilado al régimen de fuera de ordenación, regulados en el Capítulo II del Decreto 2/2012, de 10 de enero, ya que a estas edificaciones construidas al margen de la legalidad urbanística se les reconoce, sin perjuicio del mantenimiento de su carácter ilegal, su aptitud para el uso al que se destinan, siempre que reúnan las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad exigidas para dicho uso”.

La Norma 1ª del Anexo, le da especial importancia, desde el punto de vista de la “habitabilidad” de estas edificaciones, al hecho de que “su implantación no genera impactos que supongan riesgos previsibles para las personas o bienes”, a que cuenten con “condiciones adecuadas de salubridad sin que se vea afectada la salud de las personas en su utilización”, y a que “los espacios habitables resultan aptos para el uso al que se destinan por reunir unos requisitos mínimos de funcionalidad”. Y todo esto sin perjuicio de la exigencia del cumplimiento de la normativa de la edificación exigible en el momento de su edificación, así como de las normas “exigibles en todo momento que guarden relación con las condiciones de seguridad, habitabilidad o salubridad dictadas por otros organismos o Administraciones Públicas”.

La Norma 4ª del Anexo III, hace referencia a las condiciones de seguridad de estas edificaciones, señalando que “deberán reunir las condiciones de resistencia y estabilidad estructural exigidas por la normativa de aplicación conforme al uso al que se destina”, y siempre “deberá contar con las medidas que garanticen la seguridad de las personas, bienes y enseres ante peligros por avenidas o escorrentías”. Al mismo tiempo deberán cumplir con las exigencias básicas de protección contra incendios, y las instalaciones que disponga la edificación “deberán reunir las condiciones de aislamiento exigidas por su normativa de aplicación”.

En cuanto a las condiciones de salubridad, la Norma 5ª del Anexo exige requisitos de estancidad y aislamiento adecuado para evitar presencia de agua y humedad, así como “medidas que favorezcan la ventilación y la eliminación de contaminantes”. Además la edificación deberá contar con un sistema de abastecimiento de

7. Artículo 20 de la LOUA: “1. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística tienen por objeto contribuir a la correcta integración de la ordenación urbanística en el marco de la presente Ley y su desarrollo reglamentario. 2. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, según su finalidad, ámbito supramunicipal de aplicación y planeamiento urbanístico vigente, podrán contener:

a) Preferentemente y en general, recomendaciones, que tendrán la eficacia propia de normas de carácter indicativo y orientativo para la acción municipal en materia de urbanismo. b) Directrices, con la eficacia de normas vinculantes en cuanto a sus fines y resultados, quedando en la disposición de los municipios la adopción de las medidas más idóneas para conseguir unos y otros en cada caso. c) Excepcionalmente, normas sustantivas de ordenación de aplicación y eficacia directas para los municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbanística”.

agua que posibilite las dotaciones mínimas, y una red de evacuación de aguas y depuración que evite posibles contaminaciones.

Por último, la Norma 6ª, cuando la edificación

se destine a viviendas, señala las condiciones mínimas de "habitabilidad y funcionalidad", que pueden ser tenidas en cuenta como exigencias mínimas para una vivienda que puede situarse

en suelo no urbanizable, y que se resumen en el siguiente cuadro:

NORMA 6ª, DEL ANEXO II, ORDEN 1 DE MARZO DEL 2013 QUE APRUEBA LA NDOU EN DESARROLLO DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO ANDALUZ 2/201

| | | | | | | | |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|-------------------|
| Programa mínimo (vivienda tipo) | Comedor-Cocina + Dormitorio + Cuarto de aseo | | | | | | |
| Relación entre piezas | Las habitaciones serán independientes entre sí | | | | | | |
| Condición de vivienda | Piezas habitables: ventilación al exterior | | | | | | |
| Ventilación e iluminación | Pieza habitable, 1/10 de la superficie de la planta Cuarto de aseo, puede disponer de sistema de ventilación forzada | | | | | | |
| Patios | Deberán poseer las dimensiones adecuadas para permitir, de forma eficaz, la iluminación y ventilación de las dependencias que den a ellos | | | | | | |
| Superficies | Dormitorio | | | | | | 1,80 ml x 1,80 ml |
| | Cocina | | | | | | |
| | Estancia | | | | | | 2,40 ml x 2,40 ml |
| | Retretes y baños, pueden ventilarse a través chimeneas de ventilación | | | | | | |
| | Pasillos | | | | | | |
| | Superficies útiles mínimas | 1 dormitorio | 2 dormitorios | 3 dormitorios | 4 dormitorios | > 4 dormitorios | |
| | Estar | | | | | | |
| | Estar-cocina-comedor | | | | | | |
| | Viviendas mínimas | | | | | ≥ 24,00 m ² | |
| Altura libre | 2,20 ml y 2,40 mínimo | | | | | | |

Las condiciones mínimas establecidas en la regulación de las viviendas protegidas en Andalucía. La Orden de 21 de julio del 2008.

La Orden de 21 de julio de 2008, sobre normativa técnica de diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas en la Comuni-

dad Autónoma de Andalucía y se agilizan los procedimientos establecidos para otorgar las Calificaciones de Vivienda Protegidas, en sus artículos del 3 al 8, fija las condiciones técnicas de diseño de las viviendas protegidas en Andalucía, determinando, en primer lugar las condiciones de "composición, programas y habitaciones de

las viviendas", en segundo lugar la "altura de la edificación", y después la "instalación de ascensores", las "dimensiones de patios", la "superficie de iluminación" y las "superficies mínimas de las habitaciones". El siguiente cuadro resume estas condiciones:

ORDEN ANDALUZA 21 DE JULIO DE 2008

| | | | | | | | |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|------------------------------------|
| Programa mínimo (vivienda tipo) | Comedor-Cocina + Dormitorios + Cuarto de aseo (baño o ducha + lavabo + retrete). Vivienda > 70 m ² dos cuartos de aseo (uno de ellos completo) | | | | | | |
| Relación entre piezas | Las habitaciones serán independientes entre si | | | | | | |
| Condición de vivienda | Piezas habitables: ventilación al exterior. | | | | | | |
| Ventilación e iluminación | Pieza habitable entre un 5% y un 10% de la superficie de la planta Cuarto de aseo, puede ventilarse a través chimeneas de ventilación | | | | | | |
| Patios | Mínimo de 3 ml de diámetro y 12 m ² de superficie | | | | | | |
| Superficies | Dormitorio doble | | | | | | 12,00 m ² |
| | Dormitorio simple | | | | | | 8,00 m ² |
| | Cocina | | | | | | 7,00 m ² (sin lavadero) |
| | Cuarto de estar según superficie vivienda y según grupo | | | | | | 14,00 m ² |
| | Retretes y baños, pueden ventilarse a través chimeneas de ventilación | | | | | | |
| Pasillos | ancho ≥ 0,90 ml | | | | | | |
| | Superficies útiles mínimas | 1 dormitorio | 2 dormitorios | 3 dormitorios | 4 dormitorios | >4 dormitorios | |
| | | 60,00 m ² | 70,00 m ² | 90,00 m ² | 90,00 m ² | 90,00 m ² | |
| | Estar | 14,00 m ² | 16,00 m ² | 18,00 m ² | 20,00 m ² | 24,00 m ² | |
| | Estar-cocina-comedor | 20,00 m ² | 20,00 m ² | 24,00 m ² | 24,00 m ² | 28,00 m ² | |
| | Alojamientos, excluidos servicios comunes | | | | | ≥ 25,00 m ² | |
| | (14,00 m ² por persona) | | | | | | |
| Altura libre | 2,20 ml y 2,50 mínimo | | | | | | |

Nota: La altura mínima para vivienda sin ascensor será de menos de tres plantas

Las previsiones del CTE.

No existe una determinación concreta en relación con las exigencias de "habitabilidad" en las viviendas. Más bien, siguiendo el esquema de la LOE, se plantean unas necesidades generales de carácter técnico recogidas en los documentos que regulan las exigencias básicas. Así se habrá de tener en cuenta el contenido de los documentos básicos relacionados con el consumo de energía (HE), el relacionado con la salubridad (HS), con la seguridad estructural (SE), con la seguridad en caso de incendios (SI) y, especialmente, el que se relaciona con la seguridad de utilización y accesibilidad (SUA).

Las regulaciones concretas a través de la planificación urbanística. El caso del PGOU de Granada y sus planes de desarrollo.

Salvando la regulación general a través de las normas u órdenes relacionadas, no existen determinaciones más precisas en Andalucía sobre las condiciones de "habitabilidad" de las viviendas. No obstante, los planes urbanís-

ticos deben establecer en suelo urbano "las ordenanzas de edificación para legitimar directamente la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo" en el caso de Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU) (artículo 10.2.A.a de la LOUA), o la regulación de ordenanzas propias para el caso de Planes Parciales (artículo 13.3.b de la LOUA), o la ordenación detallada en áreas urbanas para el caso de Planes Especiales (artículo 14.c de la LOUA), de tal forma que, sobre las ordenanzas de la edificación (que pueden formar parte de la normativa del planeamiento urbanístico o tramitarse como Ordenanzas Municipales), el artículo 24.1 de la LOUA, señala:

"Las Ordenanzas Municipales de Edificación podrán tener por objeto regular los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitivas directamente de la edificabilidad y el destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, edificación y usos susceptibles de realización en los inmuebles. Deberán ajustarse, en todo caso,

a las disposiciones sectoriales reguladoras de la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y de la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico".

La normativa urbanística de Granada concreta las condiciones de "habitabilidad" de las viviendas a través de la Normativa del PGOU, con algunas matizaciones a través del planeamiento de desarrollo (específicamente, algunos Planes Especiales de Protección como el PEPRI Centro). Esas condiciones están contempladas, básicamente, en el Capítulo Segundo del Título Sexto y, en cuanto a regulación general de la edificación, en los Capítulos del Uno al Octavo del Título Séptimo. Todo ello teniendo en cuenta que los edificios de viviendas en suelo urbano tienen que ubicarse en parcelas que detenten la condición de solar, según las previsiones del artículo 148.4 de la LOUA⁸, y por lo tanto deben de estar dotadas de todos los servicios urbanos exigibles.

El siguiente cuadro resume estas condiciones:

8. "A los efectos de esta Ley, tendrán la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes:
- a) Acceso rodado por vía urbana pavimentada.
 - b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista.
 - c) Evacuación de aguas residuales a la red pública.
 - d) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si existiera planeamiento".

CONDICIONES DEL PGOU DE GRANADA

| | | | | | |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Programa mínimo ^(1,2) | Estar-Comedor + Cocina + Dormitorio doble + Baño (Lavabo + Ducha o Bañera + WC + Bidé) | | | | |
| Relación entre piezas ⁽³⁾ | No acceder al baño desde la cocina o estar-comedor, ni a los dormitorios desde la cocina | | | | |
| Condición de vivienda | Vivienda exterior: Al menos 2 de las piezas habitables recaerán sobre calle o espacio libre de dominio y uso público. En caso de | | | | |
| Ventilación e iluminación. | apartamentos bastará con 1 hueco en la pieza principal | | | | |
| | Vivienda interior: 2 piezas habitables ventilarán a patio de manzana. En caso de apartamentos | | | | |
| | bastará con 1 hueco en la pieza principal | | | | |
| | Huecos de ventilación ≥ 5% superficie útil estancia | | | | |
| | Huecos de iluminación ≥ 10% superficie útil estancia | | | | |
| | Los dormitorios deben tener sistema de oscurecimiento temporal frente a la luz exterior | | | | |
| Pacios | De ventilación [pieza no habitable] | 4,00 m ² [mínimo Ø h/5] y lado > 2,00 ml | | | |
| | De luces [para pieza habitable] | 9,00 m ² [mínimo Ø h/3] y lado > 3,00 ml | | | |
| | De manzana | 81,00 m ² [mínimo Ø h] y lado > 9,00 ml | | | |
| Superficies | Dormitorio doble ⁽⁴⁾ | 12,00 m ² | | | |
| | Dormitorio simple | 8,00 m ² | | | |
| | Cocina | 7,00 m ² | | | |
| | Pasillos | ancho ≥ 0,90 ml | | | |
| | Superficies útiles mínimas ⁽⁵⁾ | 1 dormitorio | 2 dormitorios | 3 dormitorios | 4 dormitorios |
| | | 35,00 m ² | 45,00 m ² | 60,00 m ² | 70,00 m ² |
| | Estar | 14,00 m ² | 16,00 m ² | 18,00 m ² | 20,00 m ² |
| | Estar-cocina-comedor | 20,00 m ² | 20,00 m ² | 24,00 m ² | 24,00 m ² |
| | Apartamentos tipo loft ⁽⁶⁾ | ≥ 30,00 m ² | | | |
| Altura libre ⁽⁷⁾ | 2,60 ml (2,20 ml en < 25% de superficie útil) | | | | |



Problemas específicos.

Lo normal es que se verifique el carácter “habitable” de una vivienda en el proyecto, y se autorice su materialización a través de la licencia urbanística que permite que ese proyecto se concrete en una obra. Posteriormente se comprobará que lo edificado responde a lo pro-

yectado, y por lo tanto la vivienda tiene condiciones adecuadas de “habitabilidad”, a través de la licencia de ocupación.

No obstante, nuestra legislación urbanística admite supuestos de autorización de utilización de viviendas, en casos en los que no ha habido una autorización administrativa previa para su

construcción. Ya se ha comentado, de pasada, algún supuesto, al analizar las condiciones mínimas de “habitabilidad” de viviendas existentes en suelo no urbanizable que pueden ser reconocidas según el Decreto Andaluz 2/2012.

Básicamente, los problemas específicos los plantea la posibilidad de otorgar licencias de

Notas del cuadro Condiciones del PGOU de Granada

Nota 1.- Podrán disponerse apartamentos con superficie útil mínima de treinta (30) metros cuadrados, siempre que se trate de promociones de viviendas donde el número de piezas de tales características sea igual o inferior al veinticinco por ciento (25%) del número total de viviendas a ejecutar. Estos apartamentos podrán estar compuestos por un solo espacio habitable de estancia-comedor-cocina, que también podrá ser dormitorio, y un cuarto de aseo completo. [art. 6.2.6.6.]

Nota 2.- Se admitirán superficies útiles mínimas distintas a las anteriormente reguladas, para programas funcionales propios de nuevos tipos de viviendas que respondan a nuevas demandas sociales, siempre que se justifique adecuadamente tales circunstancias y exista consentimiento expreso de los usuarios de dichas viviendas, debiendo en todo caso atenderse a las determinaciones derivadas de las legislaciones vigentes de obligado cumplimiento de aplicación. [art. 6.2.6.5.2.]

Nota 3.- Queda prohibido el acceso directo a cuartos de baño o aseos desde las piezas de cocina y de estar-comedor, así como el acceso directo a dormitorios desde la cocina. [art. 6.2.6.8.]

Nota 4.- Toda vivienda, incluidos los apartamentos, contará en cualquier caso con un espacio destinado a dormitorio principal de dimensión mínima 10,00 m2. [art. 6.2.6.5.]

Nota 5.- Se admitirán superficies útiles mínimas distintas a las anteriormente reguladas, para programas funcionales propios de nuevos tipos de viviendas que respondan a nuevas demandas sociales, siempre que se justifique adecuadamente tales circunstancias y exista consentimiento expreso de los usuarios de dichas viviendas, debiendo en todo caso atenderse a las determinaciones derivadas de las legislaciones vigentes de obligado cumplimiento de aplicación. [art. 6.2.6.6.]

Nota 6.- Podrán disponerse apartamentos compuestos por un solo espacio habitable de estancia-comedor-cocina, que también podrá ser dormitorio, y un cuarto de aseo completo. Su superficie útil no podrá ser inferior a los 30 m2. [art. 6.2.6.5.]

Nota 7.- Quedan exceptuados del cumplimiento de la condición de altura libre mínima, los edificios catalogados destinados a uso de vivienda, cuando las determinaciones que les afectan, y/o las obras tendentes a su buena conservación o de reforma que sobre los mismos se efectúen, obliguen inexcusablemente a contemplar una distancia libre mínima inferior al valor señalado de 260 cm, o al porcentaje mínimo establecido para la superficie útil vinculada a dicha altura, aunque se fija en todo caso como altura libre mínima para estancia vividera el valor de 220 cm. [art. 6.2.6.9.2.]

ocupación a edificios y viviendas que no obtuvieron licencia en su momento para ser construidos, siempre que las edificaciones sean acordes con la normativa urbanística vigente.

En el supuesto de que la edificación existente no sea acorde con el planeamiento vigente, existen dos posibilidades:

Declararla como fuera de ordenación (FO), si es que en el momento de su construcción hubiera podido ser legalizada en base a la ordenación urbanística de aplicación.

En el caso que la edificación suponga una infracción urbanística (incluso en base al planeamiento urbanístico vigente en su momento), sobre la que no es posible adoptar medidas de restauración del orden urbanístico⁹, por haber prescrito esa posibilidad¹⁰, la edificación se sitúa dentro del concepto de asimilable a fuera de ordenación (AFO).

a.- Habitabilidad de las viviendas en el caso de licencias de ocupación para edificios existentes.

El artículo 13.1.d, párrafo segundo del RDUA establece que:

“Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida”.

En consecuencia, la base para otorgar licencia de ocupación, en este caso, reside en el contenido

del certificado suscrito por técnico competente (visado por su Colegio profesional), en el que debe pronunciarse sobre la fecha de terminación de la obra y su estado de conservación, así como de las instalaciones que detenta, de tal forma que debe acreditar que la edificación es adecuada para el uso previsto.



“Hay que tener en cuenta que nuestra legislación no establece un procedimiento específico y concreto de declaración de FO, distinto al de AFO.”

Si el uso previsto es el de vivienda, ¿a qué condiciones de “habitabilidad” ha de referirse el certificado, para justificar la aptitud que exige la Norma?

Teniendo en cuenta el alcance de la licencia de ocupación, que según el artículo 7.d del RDUA “tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación”, de tal forma que “cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada”, está claro que las condiciones de “habitabilidad” a comprobar son las fijadas por la legislación sectorial y urbanística en vigor en el momento de conceder dicha licencia, de tal forma que si éstas no se cumplen se estará ante un supuesto de fuera de ordenación, que es la alternativa a la concesión de la licencia de ocupación.

En cualquier caso, si la edificación está ubicada en suelo urbano se supone que tiene la dotación de servicios suficientes (esto es abastecimiento de agua, saneamiento, etc.). Pero en cualquier caso habrá que comprobar si cumplen las condiciones de seguridad, salubridad y accesibilidad, exigidas en ese momento por la normativa sectorial, o si es posible la adaptación para su cumplimiento. Ese será el objetivo concreto que debe abordar el “certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente”, y

también debe justificar el cumplimiento de las condiciones de “habitabilidad” previstas por el planeamiento vigente (estancias, superficies, dimensiones, ventilación, etc.), que, a su vez, debe ser el objeto específico de comprobación por parte de los servicios municipales (la estricta observancia de cumplimiento de la normativa urbanística), de cara a la concesión de la licencia de ocupación.

En todo caso, y en el supuesto de edificaciones que contengan viviendas en suelo no urbanizable, hay que tener en cuenta el contenido de la Disposición adicional decimotercera de la LOUA:

“Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas 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 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”.

Habitabilidad de las viviendas en supuestos de fuera de ordenación y asimilables a fuera de ordenación.

La alternativa a la posibilidad de utilización de una vivienda al margen de la autorización mediante licencia de ocupación, se verifica a través de su reconocimiento en situación de FO o AFO.

El concepto de FO está explicado en la Disposición adicional primera de la LOUA:

“Las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en la situación legal de fuera de ordenación”.

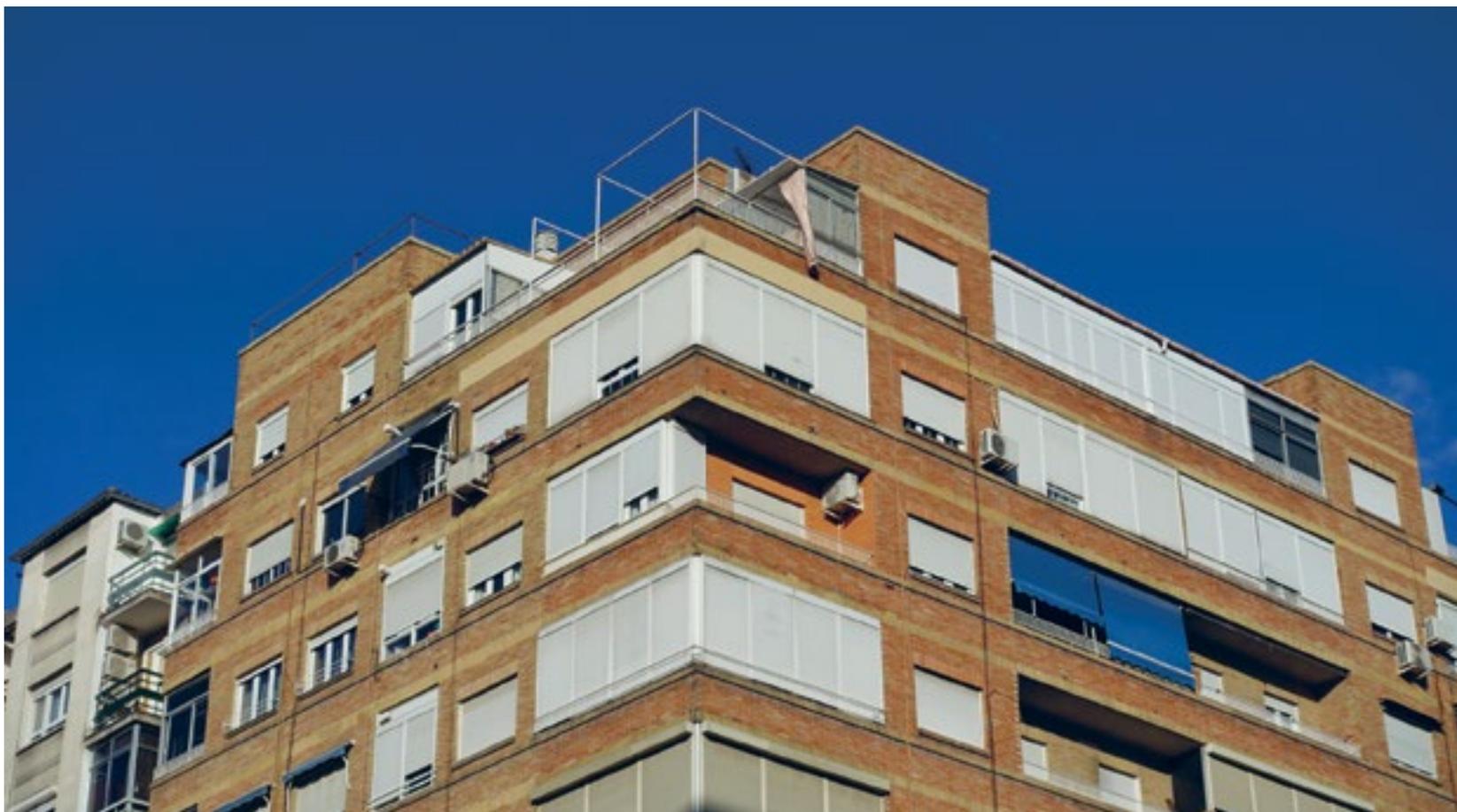
Los presupuestos que configuran el concepto de FO son los siguientes¹¹:

- La preexistencia de una obra, construcción, edificación, instalación, uso, etc. amparada en un planeamiento anterior.
- La aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento.

9. Artículo 45 del RDUA.

10. Artículo 46 del RDUA: “1. Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación. 2. La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los actos y usos descritos en el artículo 185.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre”.

11. El régimen del fuera de ordenación. GARCÍA GONZÁLEZ. CEMCI. Diciembre 2013



- La disconformidad entre la obra o el uso existe y el régimen del nuevo planeamiento urbanístico.

Desde esta definición está claro que pueden estar fuera de ordenación la edificación, construcción o instalaciones, en su totalidad o en parte, y también los usos y actividades desarrollados en las mismas, estando en todo o en parte en esta condición. Todo ello teniendo en cuenta, con carácter general, que en su momento la edificación obtuvo licencia, o por lo menos era legalizable, y que el cambio de normativa urbanística la ha colocado en esta situación.

Desde lo que interesa aquí, habría que referirse al cumplimiento de las condiciones de "habitabilidad" de una vivienda incluida en una edificación que puede o no estar fuera de ordenación en su totalidad o en parte. Lo que interesa es comprobar si la vivienda en sí cumple con las condiciones para su uso previstas por el planeamiento y la legislación sectorial en el momento de verificar dicha condición. Si la vivienda cumple, sería posible otorgar la licencia de ocupación a la vivienda como tal, al margen de la condición específica de la edificación que la soporta. Si no cumple, sería posible reconocerla como FO, con lo cual habría que repetir la pregunta que se hacía en relación con la

concesión de la licencia de primera ocupación: ¿a qué condiciones de "habitabilidad" ha de referirse la declaración que considera la vivienda en situación FO?

Hay que tener en cuenta que nuestra legislación no establece un procedimiento específico y concreto de declaración de FO, distinto al de AFO. El artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, señala:

"[...] en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia

de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

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

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

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de



la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados”.

En la misma línea, el artículo 53.4 del RDU, advierte:

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

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

La certificación técnica que acredite el final de la obra o la implantación del uso concreto, marca el régimen urbanístico que le era de aplicación, y por tanto su legalidad en ese momento, que condiciona su situación como FO, o su ilegalidad, incluso con el régimen urbanístico

en vigor en el momento en que se materializó la edificación o el uso, que la sitúa como AFO. El artículo 53.1 del RDU se refiere a esta situación de la siguiente forma:

“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”.

Aquí no hay norma de referencia que defina los mínimos estándares de “habitabilidad” de una vivienda, ya que no hay remisión a un planeamiento urbanístico concreto ni una legislación sectorial aplicable. Se puede optar por la referencia más restrictiva para asegurar esta condición básica para una vivienda adecuada, entre las normas de “habitabilidad” más lejanas en la referencia en el tiempo (es decir las condiciones contempladas en la “cédula de habitabilidad”), o si se quiere, las previsiones de mínimos requeridas para viviendas en suelo no urbanizable por la Orden de 1 de marzo de 2013, que la NDOU ya se ha señalado.

En todo caso, es necesario saber que, una vez otorgado el reconocimiento de AFO, solo podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.

Las condiciones más restrictivas, que en todo caso deben ser exigencias mínimas para reconocer la “habitabilidad” en cualquier supuesto de autorización de uso de una vivienda, se recogen, para el suelo no urbanizable, en el artículo 5 del Decreto 2/2012 desarrollado por la NDOU aprobadas por Orden de 1 de marzo de 2013. En este sentido debe de estarse al “cumplimiento de las exigencias básicas establecidas en la normativa de edificación vigente al momento de la fecha de la terminación de la edificación, con independencia de que en la certificación técnica exigida en el procedimiento de reconocimiento se acredite que las posibles incompatibilidades quedan debidamente justificadas con las medidas que se adoptaron cuando se construyó la edificación” y a la “aplicación de aquellas otras normas exigibles en todo momento que guarden relación con las condiciones de seguridad, habitabilidad o salubridad dictadas por otros organismos, entidades o Administraciones Públicas” (Norma 1ª del Anexo III de la NDOU), de tal forma que “el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones establecidas en materia de seguridad, habitabilidad y salubridad, determina la aptitud física de la edificación pero no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en la misma se lleven a cabo”. Estas condiciones mínimas de “habitabilidad” se han comentado en el apartado dedicado a analizar el contenido de la NDOU de referencia.

Tras este recorrido por la normativa, las condiciones técnicas, los estándares mínimos, etc, me gustaría finalizar el artículo con un toque más humano. Un texto de César Vallejo que realmente nos aleja de tantos condicionantes y nos aproxima hacia qué es realmente una vivienda.

“Y yo te digo: cuando alguien se va, alguien queda. El punto por donde pasó un hombre, ya no está solo. Únicamente está solo de soledad humana, el lugar por donde ningún hombre ha pasado. Las casas nuevas están más muertas que las viejas, porque sus muros son de piedra o de acero, pero no de hombres. Una casa viene al mundo, no cuando la acaban de edificar, sino cuando empiezan a habitarla. Una casa vive únicamente de hombres.”

La arquitectura no es ajena a las personas, ya que somos nosotras las que le damos vida; como dice Adriana Bisquert sólo lo humano justifica lo urbano. ■