

EL USO RESIDENCIAL EN EL SUELO RÚSTICO ANDALUZ.

María Auxiliadora GÓMEZ SANZ.

Secretaria General Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga).

Trabajo de Evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Actualización del régimen jurídico de las Entidades Locales para niveles intermedios (CEMCI).

SUMARIO:

- 1.- La demanda creciente de vivir en el campo.
- 2.- El uso residencial en el suelo no urbanizable con la Ley de ordenación urbanística de Andalucía.
 - 2.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en S.N.U.
 - 2.2- Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad. Delito contra la ordenación del territorio.
- 3.- El uso residencial en el suelo rústico con la ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
 - 3.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en suelo rústico.
 - 3.2- Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad.
- 4.- Asimilados a fuera de ordenación.
- 5.- Posibilidad de instalación de casas de madera, casas móviles, caravanas.
- 6.- Propuesta “de lege ferenda”.
7. Bibliografía.

1.- LA DEMANDA CRECIENTE DE VIVIR EN EL CAMPO.

La concepción bucólica de la vida en el campo ha pasado por diferentes fases, así no hace tanto, en el estudio “La sostenibilidad demográfica de la

España vacía”, realizado por Joaquín Recaño, en octubre de 2017¹, se decía que, más de 4.000 municipios españoles rurales, sufrían problemas de despoblación. No obstante, el movimiento pendular va, ahora, en sentido contrario, quizás, provocado en parte por la situación vivida, en los últimos años, con el virus Covid 19 y cómo afectó a nuestras vidas.

Y es que no hay que olvidar un dato fundamental, el Covid-19 mantuvo confinadas a 47 millones de personas en el territorio nacional, asustadas, agobiadas y aburridas. Y si a ello añadimos el buen funcionamiento que está teniendo el teletrabajo en muchas empresas, y en la propia administración, lo que ello esté, posiblemente, animando a muchos profesionales a plantearse establecer su residencia en el campo, alejados de los grandes núcleos urbanos. De hecho, sólo en las tres primeras semanas del confinamiento, según encuestas publicadas por la plataforma “El idealista”, las búsquedas hacia el entorno rural se incrementaron porcentualmente en más de 8 puntos, respecto a las de los medios urbanos. **El interés por lo rural ha crecido y sigue creciendo exponencialmente.** El vivir al aire libre, con menos estrés, con posibilidad de cultivar tus propios productos agrícolas, ahora que los productos ecológicos están tan de moda, y el recuerdo de la vivencia y el propio miedo sufrido con la propagación de un virus que no dejó de mutar, ha provocado un movimiento hacia el campo, que refleja una tendencia sostenida en el tiempo, sobre todo si se tiene en cuenta la carencia de viviendas en suelo urbano y a un coste muy elevado. Todo lo cual ha motivado el buscar alternativas más económicas, como la que se está analizando.

Ahora bien, esa creciente demanda no cohesiona con las restricciones normativas, en relación a los usos residencias en el suelo rústico (anterior suelo no urbanizable), lo que ha provocado un continuo “bordear”, o incumplir la ley, construyendo en la clandestinidad, o apartándose de la licencia concedida (por ejemplo, para nave de aperos), hasta el punto que el propio legislador, consciente de dicha realidad, se ha visto en la necesidad de regularizar viviendas ilegalmente

¹Centre d'Estudis Demogràfics y Universitat Autònoma de Barcelona

construidas, mediante los asimilados a fuera de ordenación para que los servicios necesarios puedan ser prestados, como se verá.

2.- EL USO RESIDENCIAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE CON LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.

2.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en S.N.U.

Como se infiere de los artículos 44 y siguientes de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el suelo se clasificaba en:

Suelo URBANO

- Suelo urbano consolidado (SUC)
- Suelo urbano no consolidado (SUNC) ordenado.
- Suelo urbano no consolidado (SUNC) no ordenado.

Suelo URBANIZABLE

- Suelo urbanizable ordenado (SUO)
- Suelo urbanizable sectorizado (SUS)
- Suelo urbanizable no sectorizado (SUNS)

Suelo NO URBANIZABLE

- Suelo no urbanizable natural o rural (SNU)
- Suelo no urbanizable especialmente protegido (SNU)
- Hábitat Rural Diseminado.

Centrándonos en el SNU, si se buscaba vivir en el campo, lo primero que se había que buscar era un buen asesoramiento, porque el problema principal, en nuestra comunidad es, y ha sido, el que se han ido dictando, en los últimos diez años, una

cantidad ingente de normativa que hay que tener muy presente. Desde la LOTA² la planificación territorial se ha realizado a través de la aprobación del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, y de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (siendo muchos los aprobados, tales como el Plan de ordenación territorial de la aglomeración urbana de Granada, de la de Sevilla, Almería, Málaga o la de Jaén, el de la Janda, el del Sur de Córdoba...); en otro ámbito, se han aprobado, en cada provincia, sus correspondientes planes especiales de protección del medio físico; y a todo habría que añadir que, cada Ayuntamiento, cada municipio, contaba y cuenta con su propio planeamiento general (PGM) y de ordenación urbanística (los POU, PO, PERI, EO, y PE)³, así como las Ordenanzas urbanísticas propias de cada uno de los municipios andaluces.

Si por algo se vino a caracterizar la normativa urbanística a partir de la LOUA⁴ fue por su carácter represivo, al haber endurecido, notablemente, la regulación respecto a la recogida en el TR del 92⁵, por cuanto la única posibilidad de vivienda que pervivió fue la vivienda agrícola, limitándose, incluso en su carácter unifamiliar, no el de familiar que comprendía el de bifamiliar o plurifamiliar (el cortijo de toda la vida) que sí estaba permitido en la normativa del 92.

- Si se quería construir una **vivienda de nueva planta** los pasos a seguir eran los siguientes: lo primero que había que tramitar era un proyecto de actuación ante el ayuntamiento en el que se concretase el uso agrícola de la finca, el proyecto de explotación, y las características que se le iban a dar a la vivienda. El ayuntamiento era el que tiene la competencia para aprobar el proyecto de actuación por el procedimiento del art. 43 de la LOUA (admisión a trámite, 20 días de información pública, informe de la Consejería competente en materia de urbanismo, aprobación por el pleno municipal por mayoría simple y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Si no recaía

² Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

³ Los Planes de Ordenación Urbana, Planes Parciales de Ordenación, Planes de Reforma Interior, Estudios de Ordenación, Planes Especiales.

⁴ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁵ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

resolución expresa, el silencio era negativo). En el plazo de un año desde la aprobación del proyecto de actuación, se había de solicitar licencia de obras (con sus informes técnicos y jurídicos), y una vez terminada ésta, licencia de ocupación, nuevamente, con sus informes técnicos y jurídicos, previos a su resolución.

- Si se adquiría un terreno que contara con una **vivienda en ruina**.

Lo primero que habría de plantearse es si cabía su rehabilitación. Probablemente se tratara de una vivienda fuera de ordenación, por lo que solo se podrían autorizar obras de mantenimiento y conservación, pero la rehabilitación propiamente dicha entrañaría un proyecto de actuación, y sus correspondiente licencias urbanísticas.

- Y si se adquiría un **terreno con una nave de aperos**.

Tenemos que tener muy presente que el uso de esta construcción es el agrícola, por lo que aun cuando se hubiesen cumplido todos los parámetros legales, e incluso, inscrito en el Registro de la propiedad, su uso no era, ni es el residencial, por lo que el cambio de uso a residencial requeriría también la tramitación de proyecto de actuación y licencia, en los mismo términos antes expuestos.

Han sido muchos los engaños que se han producido en las ventas de terreno con nave agrícola, que se vendían afirmando la inexistencia de problema para residir en ella, y es que el cambio de uso, sin la regularización indicada ha venido dando lugar a la comisión de una infracción urbanística grave, e incluso, el restablecimiento del orden jurídico perturbado, aún si el cambio de uso se realizara con anterioridad a la adquisición de ese terreno, pues no se puede olvidar que la Ley 2/2012, de 30 de enero añadió un nuevo apartado 2, al artículo 168 de la LOUA, del siguiente tenor literal:

“2. Las medidas de protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas dada su condición de subrogados por ley en las responsabilidades contraídas por la persona causante de la ilegalidad urbanística, de conformidad con la normativa estatal al respecto”.

Esta subrogación del nuevo adquirente se recogió, igualmente, en el art. 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015⁶, constituyendo una práctica normativa asentada en el tiempo, incluso con anterioridad a estas normas, y que ha venido siendo recogida, reiteradamente, desde instancias judiciales, como se denota de Sentencias como la de 30 de junio de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Contencioso administrativo, con sede en Sevilla, se la que se reconoce que: *“(...) en el concreto ámbito en el que aquí nos encontramos (procedimiento de protección de la legalidad) su responsabilidad deriva de su condición de propietarios del inmueble, habida cuenta que la medida de restablecimiento de la realidad física alterada, la orden de demolición de lo edificado, es imputable a quien en cada momento ostente la propiedad de la finca, sin perjuicio de que hayan ejecutado o no las obras ilegales. Ello es así porque nos encontramos ante una obligación de carácter real; esto es, y como hoy día contemplan ya los artículos 38 y 39.5 del reciente Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, recogiendo doctrina consolidada de los Tribunales, las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, por tanto a los propietarios; y tales actuaciones se seguirán contra la persona que aparezca como propietaria del inmueble afectado en el momento del inicio del procedimiento de restablecimiento de la legalidad, que en nuestro caso es el demandante”*.

2.2-Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad. Delito contra la ordenación del territorio.

En el marco expuesto en el punto anterior, si un particular o un propietario se hubiese arriesgado a la construcción de una vivienda en SNU, pese a no cumplir la restrictiva normativa de aplicación, y conocerse este hecho por el ayuntamiento, este, imperativamente, había de incoar un procedimiento disciplinario y, otro, de restauración de la legalidad urbanística. En tal caso, lo aconsejable, aunque no

⁶ 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.

preceptivo, era buscar un asesoramiento profesional, por cuanto las sanciones a imponer podían dar lugar a importantes cuantías. Así si se hubiese realizado en SNU común, se consideraba infracción grave, y la multa a que daba lugar podía oscilar entre el **75 al 150 % del valor de lo construido**, y si es en SNU sometido a especial protección se consideraba infracción muy grave y la sanción a que daba lugar oscilaba entre **del 100 al 150 % del valor de lo construido, si no era relevante en relación al valor paisajístico o natural; y del 200 al 300 % del valor de la obra ejecutada, si lo era;** y ello sin perjuicio de la orden de demolición de la construcción (multas coercitivas, y/ ejecución subsidiaria a su costa), a que dé lugar el expediente de restauración de la legalidad urbanística.

- El procedimiento de restauración de la legalidad urbanística se podía iniciar en el plazo de **6 años**. Este plazo inicialmente era de 4 años, si bien la Ley 2/2012 de 30 de enero, modificó el apartado 1 del artículo 185, que quedó redactado del siguiente tenor:

“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.”

- El procedimiento sancionador o de disciplina urbanística, por su parte, se podía iniciar en el plazo de los **4 años** siguientes a la comisión de la infracción (total terminación de la obra o instalación), por cuanto más allá prescribía la acción de sancionar (tratándose de infracciones graves o muy graves), salvo que la obra o instalación se haya sometido en suelo especialmente protegido, en cuyo caso no había plazo de prescripción.

En este caso, a diferencia del procedimiento de restablecimiento de legalidad urbanística, el procedimiento sancionador estaba, y está dotado de carácter personal, y dirigido siempre contra el responsable de la infracción, sea o no propietario. Así lo puso de manifiesto, también, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en sentencia de

21 de marzo de 2013 al afirmar que: *“No estamos, en nuestro caso, ante un procedimiento sancionador, en el que la responsabilidad que se valora y resuelve es de carácter personal y subjetiva, y atribuible al responsable de la infracción según lo establecido en el artículo 193 de la LOUA; sino ante un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística ordenado (ante la falta de legalización) a restituir la realidad física alterada, constituyendo ésta una medida de carácter real, dirigida por tanto a quien en cada momento ostente la titularidad de la obra, que es quien puede hacer efectiva esa restitución”.*

Y todo ello sin tener en cuenta que la situación se vería más agravada si se hubiere construido en SNU, común o especialmente protegido, y la construcción no fuese legalizable en cuyo caso se podría llegar a incurrir en la comisión de un delito contra la ordenación del territorio, tipificado en el art. 319 del CP⁷. En este caso, desde el Ayuntamiento se había de incoar el procedimiento disciplinario y, acto seguido, acordar la suspensión, con remisión a la Fiscalía de todo el expediente, hasta el pronunciamiento judicial. El expediente administrativo se habría de proseguir si la instancia judicial archivaba la causa. En cambio, si recaía sentencia judicial condenatoria, quien había de archivar era el ayuntamiento, por el principio “non bis in ídem” (nadie puede ser sancionado dos veces por unos mismos hechos).

3.- EL USO RESIDENCIAL EN EL SUELO RÚSTICO CON LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

3.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en suelo rústico.

⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Con la entrada en vigor de la LISTA⁸ desaparece el suelo urbanizable, y el suelo no urbanizable, que se denominará como suelo rústico, diferenciándose entre:

Suelo URBANO

Suelo RÚSTICO

- Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial.
- Suelo rústico preservado por riesgos.
- Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística.
- Suelo rústico común.
- Hábitat Rural Diseminado.

Las expectativas generadas políticamente de que, con la nueva normativa, se iba a facilitar poder vivir en el campo, han quedado muy frustradas, pese a que se hayan introducido cambios normativos. Por lo que aquí nos ocupa, el nuevo régimen jurídico de aplicación al suelo rústico se aparta, en muchos aspectos, del régimen de la LOUA, en especial en lo concerniente a las actuaciones ordinarias del art.21 de la LISTA. Es importante apuntar que las determinaciones de la LISTA han sido desarrolladas reglamentariamente⁹, determinándose el desarrollo de dicho régimen en los artículos 27 a 29 del REG/LISTA.

Según determina el art. 21.1 de la LISTA, son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados

⁸Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

⁹Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante REG/LISTA).

al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo. Y unido a los usos ordinarios, se regulan las actuaciones ordinarias recogidas en el artículo 21.2 de la LISTA y 28 del REG/LISTA.

El correlativo desarrollo normativo del art. 21.1 de la LISTA se encuentra en el art. 27 del REG/LISTA, mientras que el del art. 21.2 de la LISTA se desarrolla en el art. 28 del REG/LISTA.

No son pocos los requisitos exigidos para que el ayuntamiento autorice una vivienda vinculada a esos usos ordinarios. Así el art. 29 del RG/LISTA exige, no sólo que la vivienda se localice en una finca destinada a la concreta explotación, sino que la actividad constituya una unidad técnica, económica y empresarial o forme parte de un conjunto integrado de unidades bajo la forma de grupo de empresas, cooperativas u otras formas de gestión empresarial de similar naturaleza, su construcción sea una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la explotación y debiendo además la vivienda ser residencia habitual de sus ocupantes y se justifique en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control necesarias para el desarrollo de las actividades de la explotación. Así mismo se habrán de acreditar, además, otros extremos cuando se trate de edificaciones residenciales en explotaciones agrícolas destinadas al alojamiento de personas que desarrollan trabajos por temporada.

En lo concerniente al procedimiento que se ha de tramitar para la autorización de actuaciones ordinarias en suelo rústico, es el contemplado para el otorgamiento para una licencia urbanística en el artículo 140 de la LISTA y 297 a 304 del REG/LISTA. Esta es la principal diferencia con las viviendas vinculada con el uso agrícola en la legislación anterior, pues la LOUA, como vimos, requería tramitar un proyecto de actuación con carácter previo a la licencia (artículo 52.1

b), mientras que en la LISTA requieren, únicamente de licencia urbanística municipal [artículo 21.2 b) y 21.3 de la LISTA].

Por su parte, el art. 22 de la LISTA (desarrollado en los artículos. 30 a 35 REG/LISTA) se refiere a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, para usos distintos de los usos ordinarios y recoge el procedimiento de autorización previa de las actuaciones extraordinarias. Concretamente, dentro de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, se ha de distinguir entre:

- a) Usos y actuaciones de interés público. (art. 30.2 REG/LISTA).
- b) Viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas a las actuaciones ordinarias o extraordinarias (art. 31 REG/LISTA).

Se considera, por tanto, actuación extraordinaria permitida la autorización de viviendas residenciales, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el artículo 24, ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico. No obstante, estas viviendas requerirán de autorización previa a la licencia, conforme al artículo 32, debiendo cumplirse, para ello, con los siguientes parámetros y condiciones:

- a) No se permitirá más de una vivienda unifamiliar aislada por parcela ni las divisiones horizontales, salvo para aquellas con tipología de cortijo, hacienda o similar, terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que acrediten la existencia a esa fecha de un uso plurifamiliar.*
- b) La parcela deberá tener una superficie mínima de 2,5 hectáreas y permitir el trazado de un círculo de 50 metros de radio en su interior. La superficie mínima cuando la parcela se localice en terrenos forestales será de 5 hectáreas.*

- c) *La vivienda deberá situarse a una distancia superior a 100 metros respecto de cualquier otra edificación de uso residencial.*
- d) *La superficie ocupada por la edificación destinada a vivienda no excederá del uno por ciento de la parcela. En el resto de la superficie se mantendrá, en lo esencial, el arbolado, la topografía y las condiciones naturales del terreno, salvo que resulte necesaria su alteración para la implantación de actuaciones ordinarias. La superficie de explanación, por desmonte o terraplén, que resulte necesaria para la ejecución de la edificación, no excederá del treinta por ciento de la superficie que ocupa.*
- e) *La superficie máxima edificable no excederá del uno por ciento de la superficie de la finca y la altura máxima será de dos plantas, contabilizándose las mismas conforme a lo dispuesto en los instrumentos de ordenación urbanística.*
- f) *La edificación tendrá las condiciones tipológicas de una vivienda unifamiliar aislada, debiendo respetar una distancia mínima de 25 metros a los linderos de la parcela.*
- g) *Los servicios básicos que demande la vivienda deberán garantizarse de forma autónoma y preferentemente mediante instalaciones de autoconsumo con fuentes de energía renovable. Excepcionalmente se permitirá el suministro a través de las redes de infraestructuras cuando cuenten con la autorización sectorial correspondiente y para ello sólo se precisen las obras de acometida.*
- h) *La edificación se situará fuera de las zonas inundables y cuando se realice sobre terrenos forestales deberán garantizarse las condiciones de seguridad de la población en caso de incendio y cumplir con las condiciones que se establecen en la legislación forestal.”*

La gran cantidad de exigencias, para poder autorizar una vivienda de uso residencial no vinculada en el campo, va a seguir generando una proliferación de viviendas clandestinas o con incumplimiento de la licencia concedida para otros usos ajenos al residencial. Fue tal la decepción, ante las expectativas generadas con la nueva normativa autonómica, que no fueron pocos los artículos de prensa que venían a afirmar que el reglamento de la LISTA solo permitía levantar una vivienda aislada en parcelas equivalentes a más de tres campos de fútbol (<https://www.diariosur.es/malaga/junta-impone-estrictas-condiciones-casas-campo-20220209135817-nt.html>).

Además, como se dijo, en el caso de las actuaciones extraordinarias, como es el caso de la vivienda residencial no vinculada, con carácter previo a la licencia, se ha de autorizar dicha actuación, mediante la tramitación de un proyecto de actuación, pues, aunque la LISTA no se refiere a él, sí lo hace el art. 33 de su Reglamento. En el proyecto referenciado se habrá de justificar el cumplimiento de todos los extremos indicados en el art. 31, debiendo subsanarse, en caso contrario, en el plazo de 10 días, bajo apercibimiento de dictarse resolución declarando el desistimiento de la petición, por no atenderse al requerimiento efectuado al efecto. Una vez admitida a trámite, previo informe técnico y jurídico, se someterá el proyecto de actuación a información pública por plazo no inferior a un mes, simultaneando este trámite con el de audiencia a las Administraciones Públicas que tutelan intereses públicos afectados y a los titulares del derecho de propiedad de los terrenos colindantes que pudieran verse afectados por la actuación, conforme a los datos que figuren en las certificaciones catastrales y del Registro de la Propiedad solicitadas a tal efecto. La resolución del procedimiento, aprobando o denegando el proyecto de actuación, corresponde al pleno de la corporación, debiendo publicarse el acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia y en el portal web del ayuntamiento, donde se ha de publicar, igualmente, el proyecto de actuación aprobado. El silencio en caso de que transcurriera 6 meses sin notificarse resolución expresa, y disponiendo el solicitante del plazo de 1 año para instar el otorgamiento de la licencia correspondiente.

En contrario al discurso de muchos políticos, en el momento de la aprobación de la normativa autonómica, no es que se esté facilitando residir en el campo, sino que más bien desanima a hacerlo, salvo que se adquiriera una construcción ya realizada y regularizada, o con las acciones prescritas.

3.2- Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad.

Dado los términos imperativos del art. 151 de la LISTA no queda lugar a dudas de que, si se conoce de actuaciones realizadas sin licencia o título habilitante exigido, o contraviniendo aquel, el ayuntamiento tiene la obligación de iniciar procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada en el plazo de 6 años desde la total terminación de las obras, y ello sin perjuicio de la incoación del correspondiente expediente sancionador.

Es importante destacar que, con la LOUA, la limitación temporal del plazo de 6 años para poder ejercer la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, no era de aplicación respecto a las actuaciones ilegales realizadas en *"los terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección"* (artículo 185.2.B.a), en tanto que en dicho suelo las acciones no prescribían. Sin embargo, y como novedad, con la LISTA, la limitación temporal de 6 años, únicamente, no se aplica al suelo rústico que constituya dominio público o servidumbres de protección, al suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b) y al suelo rústico en zona de influencia del litoral.

Conforme a lo anteriormente expuesto, si, conforme a la LOUA una determinada actuación se hubiera realizado en "suelo no urbanizable de especial protección", y con la LISTA ese suelo fuese "suelo rústico común" o "preservado" pero no se trate de ninguno de los enunciados en el párrafo anterior, la acción de restablecimiento dejaría de ser imprescriptible, y resultaría aplicable el plazo de 6 años para poder actuar, computándose desde la total terminación de las obras o

actuación. Esta importante novedad tiene especial repercusión, como ser verá, a efectos de la posibilidad de tramitación de un AFO.

El procedimiento de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística se regula en los artículos 360 y 361 del REG/LISTA, que desarrolla los artículos 151 y 152 de la LISTA. En dicho procedimiento, previo informe jurídico y técnico, y trámite de audiencia a los interesados por plazo no inferior a 10 días ni superior a 15, se requerirá al interesado a que inste la legalización, en un plazo máximo de 2 meses, si las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, pudiendo imponerse sucesivas multas coercitivas en caso de que no se instase. En caso contrario, se ordenará la reposición a su estado primitivo, pudiendo, el Ayuntamiento, actuar, en ejecución subsidiaria y a costa del interesado.

En otro ámbito, junto al expediente de restablecimiento de legalidad urbanística, al igual que con la LOUA, hay que iniciar, el procedimiento de disciplina urbanística. A tal efecto no hay que olvidar que el art. 161.3 a) de la LOUA tipifica como infracción grave “*la realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos, sean o no legalizables*”, tipificándose como infracciones muy graves, según la letra g) del apartado 4, “*las actuaciones que perjudiquen los espacios o bienes preservados por la ordenación urbanística, por la existencia de riesgos o por sus valores naturales o paisajísticos*”. Por su parte el apartado 5 del meritado art. 161, en su letra a) considera que son “*infracciones contra la ordenación del territorio*”, “*la ejecución, realización o desarrollo de actuaciones, actos de transformación, uso del suelo, vuelo o subsuelo, que afecten a suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial, a suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley o a suelos rústicos incluidos en el espacio litoral.*” . Concretamente, la letra a) de este apartado 5 tipifica como infracción grave, “*la realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos que contravengan la ordenación territorial o incidan en la*

ordenación del territorio”, tipificándose como infracción muy grave, según la letra d) del art. 161.8 de la LOUA: “La continuación de obras con incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad”.

En tales casos, además de la eventual imposición de las sanciones accesorias, las sanciones que se pueden imponer son también de cuantía muy considerable. Así las infracciones serán sancionadas con las siguientes multas:

- “a) Las leves, con multa de 600 a 2.999 euros.*
- b) Las graves, con multa de 3.000 a 29.999 euros, salvo que el valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de los valores referidos.*
- c) Las muy graves, con multa de 30.000 a 120.000 euros, salvo que el importe del valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el ciento cincuenta por ciento de dichos valores”.*

Resulta claro que construir en el suelo rústico sin título habilitante para ello, o sin ajustarse al concedido, puede resultar muy gravoso, aunque esto no ha impedido que se haya producido una indisciplina generalizada.

Queda vigente el tipo penal que se puede cometer, en los términos en que fueron apuntados.

4- ASIMILACIÓN DE EDIFICACIONES IRREGULARES A FUERA DE ORDENACIÓN.

El legislador ha sido muy consciente de esa situación de indisciplina

apuntada, como queda claro reflejo en la propia exposición de motivos del derogado Decreto-ley 3/2019¹⁰, la cual indicaba textualmente: *“De los datos obtenidos para la elaboración del «Análisis-diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía», en mayo de 2009 por la Consejería con competencias en materia de urbanismo, y de análisis aproximativos del territorio andaluz en desarrollo de los distintos Planes Generales de Inspección, plasmados en información georreferenciada de la actividad inspectora durante el período 2009 -2019, se puede concluir que de un total de unas 500.000 edificaciones existentes en suelo no urbanizable en Andalucía, alrededor de 300.000 edificaciones son irregulares, de las cuales tan sólo han sido declaradas en asimilado a fuera de ordenación y por consiguiente han podido acceder a los suministros básicos en condiciones mínimas de seguridad y salubridad, un 26% de dichas viviendas.”* Ante ello, y como continúa expresando más adelante la Exposición de Motivos (...) *“Urge poner remedio a este grave problema configurando una única norma simple, clara, actualizada y coherente que dé respuesta y solución a la problemática existente y, a su vez, ponga freno de forma definitiva a la proliferación de edificaciones irregulares en Andalucía, mientras se redacta la nueva ley que regule y ordene de modo total y completo la actividad urbanística en Andalucía”*.

No es momento ahora de profundizar en el estudio de estas asimilaciones, si bien sólo apuntar que la regulación de “la nueva ley” se encuentra, fundamentalmente, en el art. 173 de la LOUA, y desarrollada en los artículos 404 a 410 del REG/LISTA, y ésta tiene por objeto regularizar (que no legalizar) edificaciones (no otras construcciones) irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística (esto es 6

¹⁰ Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

años desde su total terminación). Es necesario el reconocimiento expreso para que la edificación se declare en asimilado a fuera de ordenación (AFO), siendo negativo el sentido del silencio si no recae resolución expresa en el plazo de 6 meses desde la solicitud. Una vez se reconozca esta situación, sólo se podrán realizar las obras a que se refiere el art. 410.4 del REG/LISTA, requiriéndose para realizar éstas de la tramitación de licencia, o en su caso, declaración responsable, sin que aquéllas puedan suponer usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística

Recuérdese, para cerrar este punto, la previsión ya comentada del art. 153 de la LISTA, que amplía, notoriamente, los casos, en suelo rústico, en los que prescribe la acción de restablecimiento de legalidad urbanística, por el transcurso de 6 años, y, por ende, amplía el número de supuestos que pueden ser regularizados a través de la tramitación de un asimilado a fuera de ordenación.

5.- POSIBILIDAD DE INSTALACIÓN DE CASAS DE MADERA, CASAS MÓVILES, CARAVANAS.

Ante la dificultad de construir en suelo rústico, durante muchos años se consideró que una posible alternativa podía ser el recurrir a casas de madera, casas móviles o caravanas, discutiéndose, incluso si para su instalación fuese necesario instar la tramitación de licencia, o no. Haciendo un recorrido normativo:

- El RDU¹¹ siempre hablaba de “obras” sujetas a licencia.
- El TRLRS¹² del 92, en su art. 242 sujetaba a licencia a todo acto de edificación (las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes).
- La LOUA, en su art. 169 indicaba que están sujetos a licencia, los actos de

¹¹Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por R.D. 2187/1978, de 23 de junio.

¹²Texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana

construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes:

“e) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación”

Esto es, sigue utilizando la misma terminología de “obras”, pero añade también “las instalaciones definitivas o provisionales”

En cualquier caso, no hemos de olvidar que la enumeración legislativa de los actos sujetos a licencia no era, ni es, de enumeración exhaustiva, sino simplemente enunciativa. Evidentemente la instalación de una casa móvil, por ej. y su ubicación en el suelo constituye un uso del mismo. Por ello, la normativa de muchos PGOU y NN.SS recogían expresamente la necesidad de previa licencia.

Las distintas leyes urbanísticas de las distintas Comunidades Autónomas, haciéndose eco de una realidad social creciente, han ido recogido el supuesto y por lo general sujetando a licencia urbanística el asentamiento en suelo no urbanizable caravanas y casas móviles.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se vino a recoger, específicamente en su RDU¹³(actualmente derogado), que en su art. 8 sujetaba a licencia municipal, siempre que la clasificación y calificación del terreno lo permitiera:

“i) La instalación o ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas e instalaciones similares, provisionales o permanentes, excepto que se efectúen dentro de campamentos de turismo o camping legalmente autorizados y en zonas expresamente previstas para dicha finalidad en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.”

¹³Reglamento de Disciplina urbanística de la Comunidad autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo.

De acuerdo con lo expuesto, no se precisaba licencia para instalar estas caravanas o casas móviles en campamentos turísticos, debidamente autorizados y contruidos precisamente con esta finalidad, pero fuera de ellos, sí se necesitaba licencia, siempre que la clasificación y calificación del terreno lo permitiera, por lo que en el caso de en SNU, se les había de exigir los mismos requisitos que para una vivienda vinculada a una explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga. Y es que no hay que olvidar que la **construcción de una casa en SNU** goza de idénticas condiciones urbanísticas, ya sea ésta una construcción tradicional o prefabricada. Tradicionalmente, las restricciones urbanísticas de los terrenos rústicos son respecto al “uso” de la vivienda que se pretendiera instaurar, y, no, respecto a su sistema constructivo.

Por su parte, el art. 291 del REG/LISTA, en el mismo sentido, exige licencia para:

“e) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de nueva planta, las de ampliación, modificación, reforma o cualesquiera otras sobre las existentes que no estén sometidas a declaración responsable, las de demolición, salvo el supuesto de ruina física inminente, así como la instalación o ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas, casas móviles e instalaciones similares, provisionales o permanentes”.

Anticipándose al propio legislador, ya se habían pronunciado los tribunales, recogiendo el legislador las resoluciones judiciales, que se han seguido pronunciando al respecto. Así, por ejemplo, en cuanto al carácter de casa de madera o bungalow, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, de 14 septiembre 2000, rec. 82/2000, al pronunciarse acerca de unos bungalows de madera indicaba que *“el elemento a considerar era su fijeza o vocación de permanencia, en relación con el suelo, y ello sin perjuicio de que pudieran desmontarse y transportarse y montarse en otro lugar. Y esa vocación de permanencia lo convertía “per se” en*

un acto de edificación y uso del suelo” que le hacía requerir licencia, licencia que en SNU no se podía conceder, en aquellos momentos, sin la previa tramitación del proyecto de actuación, y acreditación de su vinculación a la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética”. (hay que llamar la atención respecto a este punto que tanto en el art. 8 del derogado RDU de Andalucía de 2010, como el art 291 del actual REG/LISTA, cuando se refieren a las caravanas, determinan que se trata de “caravanas fijas”)

Por tanto, vemos cómo el concepto de cosa mueble que se predica de la casa móvil (“mobile home”) no es compartido por la judicatura, sobre si se conecta con el uso general reconocido al suelo rústico. En este mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 junio 1999, rec. 821/1996. En estos autos la parte demandada sostenía la improcedencia de sancionar la instalación de un “módulo móvil” habitable en SNU como infracción de la normativa urbanística, alegando, en síntesis, que se trataba de un elemento mueble, portátil, calificable como caravana, que no reunía las condiciones de una “casa” y era utilizable en actividades de ocio o turístico-deportivas de acampada, permitidas en suelo no urbanizable, no constituyendo su instalación actividad constructiva alguna.

A lo alegado por la parte, el tribunal fundamenta en contrario que las características del “mobile home”(…) impedía hablar de construcción, pero no de instalación de una verdadera casa prefabricada que, aun transportable, se hallaba concebida para permanecer establemente anclada. *“El mismo folleto acompañado a la demanda revela que se trata de un modelo de considerables dimensiones, dotado de 2 dormitorios, salón, cocina y baño (con bañera, lavabo e inodoro), conexiones de desagüe, dos puertas de acceso y ocho ventanas practicables, que —como anuncia su reclamo publicitario— la convierte “en una perfecta segunda residencia” que su adquirente “podrá disfrutar durante todo el año”. Pero además, la preparación del terreno y el acondicionamiento exterior, que reflejan las fotografías incorporadas al expediente, evidencian la fijeza de la instalación*

en la finca donde el módulo se aloja y la transformación de la parcela en un espacio, destinado al recreo y esparcimiento de sus temporales moradores”.

Concluye el Tribunal afirmando que:

“La actuación que sanciona la resolución recurrida no es pues la acampada en terreno propio, sino la instalación, en él, de una casa prefabricada que, aun siendo móvil, se halla por sus características y acondicionamiento destinada a permanecer fija en el terreno, al objeto de proporcionar a sus propietarios un alojamiento estable, aun cuando no lo sea continuado. La instalación de que se trata no se halla en definitiva amparada por el derecho de acampada, ni constituye en rigor simple ejercicio de “camping”, como en la demanda se sostiene”.

Ahora, la tecnología ha llevado a que estas “casas” estén mucho más avanzadas: las hay autosuficientes, con placas solares, baterías, depósitos, evacuación ecológica de residuales..., pero lo cierto y verdad es que el no seguir la vía legal establecida para el uso residencial vinculado a la explotación (con licencia) o sin vinculación (proyecto de actuación y licencia) puede dar lugar a la incoación de procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística antes mencionados, sin olvidar esa vía penal, que es harina de otro costado.

6.- PROPUESTA “DE LEGE FERENDA”.

A modo de conclusión del presente estudio, y del análisis de la normativa vigente, parece que el legislador dificulta, notoriamente, la construcción de viviendas de nueva planta residenciales desvinculadas de explotaciones agrarias o ganaderas, y sin embargo, después facilita la regularización de las edificaciones ilegalmente construidas, una vez transcurridos seis años desde su terminación, sin que se hubieren iniciado expedientes de legalización urbanística, mediante la tramitación de un asimilado a fuera de ordenación (AFO) y el pago de una

indemnización sustitutoria al aprovechamiento urbanístico materializado sin título, con base en el art. 362.6 del RG/LISTA.

Este planteamiento normativo, en la realidad, no ha frenado la construcción ilegal en el suelo rústico, sino que se sigue realizando, apelando al azar para no ser denunciado, o inspeccionado urbanísticamente, y que el tiempo de los 6 años pase rápido para poder tramitar el AFO. Esto es como el que defrauda a Hacienda, y después se le concede una amnistía fiscal.

Ante ello, quizás, sería más necesario regular desde el origen (no regularizar *a posteriori* como se hace) el que se pueda vivir en el campo, de una forma ordenada, y con cautelas, o incluso en precario, durante un tiempo, si se trata de zonas próximas al crecimiento urbanístico. Y es que, como bien dice el refrán, “no se pueden poner puertas al campo.”

Hay que reconocer que hay medidas normativas que parecen encaminarse al desarrollo urbanístico del suelo rústico, aunque con reservas, como la regulada en el art. 31 de la LISTA, según el cual: *"podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización, en suelo rústico común, los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística"*. No obstante, *"la necesidad de su transformación deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible"*. Esta última precaución tiene sentido, esencialmente en los núcleos pequeños de población, pues con ello se pretende evitar el despoblamiento de aquellos, pero, como en todos los ámbitos, no se pueden extrapolar a todos los municipios, independientemente de sus características. Y es que, no se pueden tratar por igual situaciones que son desiguales.

La visión urbanística residencial del suelo rústico ha dado pasos, pero hay que seguir andando, y avanzando en la regulación de una realidad, que no se

identifica con la prevista en la normativa existente.

7.- BIBLIOGRAFÍA.

CANO MURCIA, Antonio, “El régimen jurídico del suelo no urbanizable o rústico”, Pamplona, Editorial Aranzadi 2006. ISBN: 9788483550434.

CHAMORRO GONZÁLEZ Jesús M., “Autorización de usos en suelo no urbanizable”, Lefebvre, el Derecho.com, Tribunal 1 de julio 2012.

JORDANO FRAGA, Jesús (dir.), “El urbanismo de la crisis: la regularización de la edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación”, Madrid, Editorial Tecnos, 2015, 296 págs.

OLMEDO PÉREZ Sebastián, y Lobato Becerra, Juan Antonio. “El mantenimiento de la técnica de la clasificación urbanística en la ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: en especial, la configuración del suelo rústico. Práctica Urbanística, Nº 182, Sección Ordenación territorial y urbanística, Mayo-Junio 2023, LA LEY.

RECAÑO VALVERDE, Joaquín, “La sostenibilidad demográfica de la España vacía”, Centre d’Estudis Demogràfics y Universitat Autònoma de Barcelona, julio 2017, n.º 107, / <http://ced.uab.es/es/>.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., “El régimen jurídico del Suelo no urbanizable en el estado autonómico”, A Coruña, Editorial Andavira 2018, ISBN: 9788494987717.