

**Subcapítulo II. El suelo no urbanizable en Andalucía. Su régimen urbanístico. Las Actuaciones de interés público en el suelo no urbanizable de Andalucía. El uso residencial en el suelo no urbanizable.**

Manuel R. Alonso Lorenzo

## SUMARIO

II.1.	EL SUELO NO URBANIZABLE EN ANDALUCÍA .....	509
II.2.	EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO NO URBANIZABLE .....	516
II.3.	LAS ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN EL SUELO NO URBANIZABLE DE ANDALUCÍA .....	524
II.4.	EL USO RESIDENCIAL .....	529
	CONCLUSIONES .....	535

## **Subcapítulo II. El suelo no urbanizable en Andalucía. Su régimen urbanístico. Las Actuaciones de interés público en el suelo no urbanizable de Andalucía. El uso residencial en el suelo no urbanizable.**

### **II.1. EL SUELO NO URBANIZABLE EN ANDALUCÍA**

En la organización de la civilización mediterránea clásica, y por ende en Andalucía, la urbis (la ciudad) aparece contrapuesta a la terna de espacios -el *ager* (el cultivo), el *saltus* (los pastos) y la *silva* (el bosque)- cuya naturaleza resiste a la conquista humana pero de cuyos recursos depende el abastecimiento y buena parte del sustento de la urbe.

Esta configuración ha venido manteniéndose prácticamente inalterada hasta el siglo XX, en el transcurso del cual la agricultura tradicional ha dado paso a una revolución tecnológica que ha venido a transformar la economía productiva del sector primario. Sin embargo, en contra de lo que pudiera pensarse, esta transformación agrícola no ha supuesto una distorsión identitaria del mundo rural comparable a la producida por la creciente ocupación del medio rural por usos ajenos al mismo, consecuente a dos procesos coetáneos: el éxodo rural y el crecimiento de las grandes y medianas urbes, afectando principalmente a los entornos perimetrales al desarrollo urbano y a la llanura litoral.

Aplicados a los ecosistemas o al territorio, protección o conservación son términos cuya sinonimia permite identificarlos con la acción de preservar el estado de las cosas en la situación más favorable al mantenimiento de los elementos, estructuras y procesos que presentan en el momento en el que se legisla sobre ellos; así, resultan indistintamente utilizados por los diferentes instrumentos de planificación de las políticas medioambientales, territoriales y urbanísticas, lo que a veces propicia situaciones de debate dialéctico que contribuyen a difuminar la coincidente finalidad del objeto de las técnicas administrativas de protección de los espacios y de la ordenación del territorio.

El hecho de que la principal respuesta desde los poderes públicos frente a esta problemática haya venido de la mano de las políticas medioambientales, pormenorizadas en la protección de espacios naturales, de la biodiversidad o de la calidad ambiental, no debe desmerecer la aportación del urbanismo y, con posterioridad, de la ordenación del

territorio. Repasando a grandes rasgos la evolución de la normativa, encontramos cómo la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aun siendo pre-constitucional, constituye el primer fruto en la necesaria confluencia entre políticas medio ambiente y territorio.

Pese a la tendencia usual de considerar las legislaciones urbanística y ambiental de modo independiente, ha de ser resaltado el hecho de que la Ley del suelo y la Ley 15/1975 de espacios naturales protegidos, vengán a aprobarse -2 de mayo- y publicarse a la par -B.O.E. de 5 de mayo-.

Una lectura conjunta de ambas leyes permite esclarecer una novedosa estructura en la que el legislador persigue la exclusión de una parte del territorio de “todo posible uso urbano” acuñando con tal fin, también simultáneamente, los términos ‘no urbanizable’ y ‘protección especial’. Para ello establece en primer lugar un objeto específico para el suelo no urbanizable en los Planes Generales municipales, consistente en preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano, permitiendo establecer medidas de protección del territorio y del paisaje (artículo noveno bis); en segundo lugar, y en paralelo desde la norma de espacios protegidos, señala los terrenos a los que resulta de aplicación un régimen de especial de protección a las áreas que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales (artículo primero. Uno).

Con este marco legislativo, el planeamiento urbanístico quedaba obligado a arbitrar medidas de protección del territorio y del medio ambiente cuando concurrieran singularidades ambientales, contemplándose positivamente unos componentes básicos irrenunciables a la hora de establecer el suelo no urbanizable:

- Aquellos espacios que contuvieran elementos naturales conformes con la legislación específica que fuera de aplicación en cada supuesto (artículo noveno ter. Uno. d).
- Los terrenos que el Plan determinara para otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico (artículo sesenta y cinco).

El subsiguiente Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, sólo destaca en esta evolución normativa por atribuir a ese grupo de “componentes básicos del suelo no urbanizable” la denominación común de ‘áreas de especial protección’ (artículo 17).

Tras la Sentencia sobre dicha Ley del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/1997, de 18 de junio, que supuso la prolongación de la vigencia del texto básico de 1992 en tanto se preparaba el hoy vigente marco legislativo propio.

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, se sirvió de esta denominación para restringir a mínimos los componentes del suelo no urbanizable, si bien a tuvo como aportación concretar que eran dos las formas de adquisición de la protección especial:

- La imperativa devenida por aplicación de la normativa sectorial, de la ordenación territorial o de la naturaleza demanial pública, (artículo XX).
- La potestativa del Plan, en la consideración que hiciera de los valores territoriales o naturales presentes en terrenos distintos de los protegidos por los organismos de las administraciones estatal o autonómica. (artículo XX).
- Afirmando el carácter reglado de esta categoría de suelo no urbanizable<sup>1</sup>.

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, tiene acomodo en el asentamiento de la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ordenación urbanística, establecida por la Sentencia citada anteriormente y la STC 164/2001 -que validó la configuración de las clases básicas de suelo-, lo que le ha permitido extender su vigencia hasta el día de hoy, en el que el marco legal del régimen del suelo no urbanizable en España viene dado por el 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. Durante este proceso de adaptación normativa estatal, en lo que respecta al tema que nos ocupa, cabe destacar la concepción de la situación básica del suelo rural establecida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ley que vino a plasmar el cese de la tendencia liberalizadora de suelo iniciado con la Ley 7/1997, de 14 de abril<sup>2</sup>, al introducir la exigencia de motivación y justificación de su necesidad y proporcionalidad para la obtención de suelo para urbanizar, en aplicación del concepto ambiental de sostenibilidad.

En las décadas previas a la entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, el suelo no urbanizable en Andalucía mostraba un panorama bastante desalentador en el que se asistía a un proceso de urbanización difusa realizado al margen de la planificación urbanística o territorial. Este proceso se caracteriza a grandes rasgos por la siguiente problemática:

- El fraccionamiento de la estructura rural de la propiedad como consecuencia del aumento, en número y extensión, del fenómeno de (i) las parcelaciones urbanísticas y del (ii) establecimiento de usos residenciales aislados.

[i] las parcelaciones urbanísticas, que a través de divisiones jurídicas -loteado, proindiviso, división horizontal- o físicas del suelo -segregación, parcelación agraria-, cuya reconducción en el desarrollo urbanístico, una vez consolidadas, resulta sumamente compleja.

<sup>1</sup> ORTEGA GARCÍA, ÁNGEL: Derecho urbanístico estatal después de la Ley 6/1998, de 13 de abril. Ed. Montecorvo. Madrid, 1998.

<sup>2</sup> La Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de los Colegios Profesionales supuso la aprobación de unas primeras medidas tendentes a incrementar la oferta de suelo con la finalidad de abaratar el suelo disponible, suprimiendo la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado y reduciendo los plazos en la aprobación del planeamiento.

[ii] establecimiento de usos residenciales aislados, normalmente de ocupación estacional u ocasional y con una distribución generalizada en todo el territorio; fuera de las parcelaciones urbanísticas, de origen claramente ilegal, el grueso en el incremento de la edificación toma forma legal bajo licencias para casetas/naves de apero, así como con licencias para rehabilitación de viviendas o la autorización de viviendas aisladas, en estos dos últimos casos sin vinculación alguna con un destino relacionado con fines agrarios.

- El riesgo de formación de nuevos asentamientos por la concentración de nuevas edificaciones en zonas minifundistas, por la ejecución ilegal promociones inmobiliarias y, principalmente, por la consolidación de parcelaciones urbanísticas, comprometiendo el sistema territorial y urbano de la Comunidad Autónoma y generando costes añadidos por prestación de servicios.
- La acelerada y aparentemente imparable ocupación del frente litoral por iniciativas tanto de vivienda aislada de promoción particular, como de promociones inmobiliarias en desarrollo de previsiones devenidas de planes urbanísticos, o bien turísticos, de concepción desarrollista.
- La artificialización del paisaje como consecuencia de la implantación de actividades sin más vinculación al medio rural o agrario que la superficie que le detraen: [i] actividades de nueva concepción o adquisición (instalaciones de energías renovables, campos de golf, logística), [ii] ejecución de infraestructuras o actividades suministradoras de recursos y servicios imprescindibles para la socio-economía urbana, (embalses o extracción de áridos), y [iii] actividades incompatibles con los núcleos de población (tratamiento de residuos, ganadería) o de ineludible ubicación sobre esta clase de suelo (vías de comunicación).

Frente al escenario descrito, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se concibe con el objeto de ofrecer las respuestas más eficaces a las demandas que presenta el desarrollo de la actividad urbanística en Andalucía, dentro de un equilibrio entre los intereses públicos y los privados y apostando expresamente por el desarrollo sostenible de dicha actividad, argumentando en este sentido la integración de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 45, 46 y 47 y en el principio de calidad de vida vinculada a la protección de la naturaleza, del medio ambiente y del paisaje contenido en el artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Esto hace que se contemplen como fines específicos de esta Ley el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y, en particular, la protección y adecuada utilización del litoral.

La exposición de motivos manifiesta el esfuerzo realizado para precisar los criterios de sostenibilidad y crecimiento racional por los que determinados terrenos han ser excluidos del proceso urbanizador mediante la ordenación urbanística, bien por residir en ellos valores reconocidos por la legislación ambiental, bien habilitando a la planificación urbanística a reconocer valores naturales, ambientales y paisajísticos con independencia de las legislaciones sectoriales.

Confirmado por la citada sentencia 164/2001 que las Comunidades Autónomas podían extender los supuestos de especial protección en base a criterios de incompatibilidad e inadecuación<sup>3</sup>, el legislativo andaluz establece distintas categorías de suelo no urbanizable para aplicar esta clasificación a terrenos expuestos a riesgos ciertos o a aquellos susceptibles de acoger determinadas actividades o usos que han de apartarse necesariamente de la ciudad, ampliando así el territorio necesario para mantener en buen estado la capacidad productiva y estructuras del espacio agrario, la estabilidad de sistemas y procesos naturales y la calidad medioambiental, asegurando con ello la protección del paisaje y de la biodiversidad.

Así, dependiendo de sus características naturales, de su localización, de su vocación productiva y su funcionalidad en el sistema físico, el suelo a adscribir a la clase de no urbanizable por el Plan General de Ordenación Urbanística queda diferenciado y determinado mediante una exhaustiva tasación -artículo 46- en once tipos que, de modo sintetizado se corresponden con los protegidos por:

- a) Legislación de dominio público natural y sus terrenos afectos.
- b) Normativa medioambiental o de patrimonio histórico-cultural.
- c) Planificación urbanística vigente por razón a la concurrencia en ellos de valores e intereses distintos de los citados en el tipo anterior.
- d) Inclusión en la Zona de Influencia del litoral, definida recientemente por el Plan de Protección del Corredor Litoral.
- e) Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
- f) Su carácter productivo agrario (suelos de alta productividad o singularidad -indicaciones geográficas protegidas-).
- g) Dar soporte a asentamientos rurales diseminados a preservar, vinculados a la actividad agropecuaria.
- h) Ser necesarios para el mantenimiento de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, bien públicos o bien de interés público.
- i) Presentar riesgos naturales ciertos (zonas inundables, inestabilidad de laderas, etc).
- j) Proceder la preservación de su carácter no urbanizable por razones de incompatibilidad entre los usos existentes y los característicos de la urbe.

---

<sup>3</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO.- "Régimen del suelo no urbanizable. Las actuaciones de interés público", en Derecho Urbanístico de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla, 2004.

- k) Ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.

Así, los diferentes tipos de suelo no urbanizable, bien detectados por el diagnóstico municipal o bien devenidos de otra normativa o planificación, han de ser asignados a alguna de las categorías establecidas por criterios de similitud o agrupación.

Esta relación, si bien predetermina parcialmente la labor del redactor, no agota la discrecionalidad del mismo y asegura una cierta uniformidad en el tratamiento mínimo que deben recibir los elementos recogidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como 'componentes del Sistema del Patrimonio Territorial', cuya similitud con los relacionados en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía evidencia el proceso paralelo de tramitación de ambas normas.

Así, el Plan General de Ordenación Urbanística puede albergar las categorías de:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, que ha de incluir, en todo caso y entre otros, los dominios marítimo-terrestre, el hidráulico, los montes o las vías vecuarias, los espacios incluidos en la Red de Espacios Naturales de Andalucía, los pertenecientes a la Red Europea Natura 2.000 o los Bienes de Interés Cultural, así como los terrenos expuestos a riesgos cuando queden acreditados en el planeamiento sectorial.
- b) Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, que debe recoger al menos los terrenos protegidos por la normativa urbanística o territorial vigente, como las zonas de protección territorial o los recogidos en los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos.
- c) Suelo no urbanizable -de preservación- del Hábitat Rural Diseminado, que incluirá aquellas formas de poblamiento diseminado rural vinculadas a la actividad agropecuaria.
- d) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural, como receptor del resto de tipos sin cabida en las tres categorías anteriores.

Sin que deban ser entendidas como excluyentes entre sí, esto es, que un mismo terreno en suelo no urbanizable podría estar comprendido en hasta un máximo de tres categorías, dado que el Hábitat Rural Diseminado es transversal al resto y los de especial protección, compatibles entre sí, no lo son con el de carácter natural o rural.

Estas directrices para el establecimiento de categorías en el suelo no urbanizable, pensadas inicialmente para la confección de planeamiento urbanístico de nueva generación y que quedaban condicionadas a la aprobación de un inédito reglamento, han surtido un nada despreciable efecto a través de la introducción del procedimiento de adaptación parcial a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía por el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas; gracias al cual buena



parte del planeamiento vigente en el momento de entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía han accedido a una normalización en la nomenclatura y a la incorporación de bienes demaniales recuperados.

Respecto a la normativa a la que desplaza, Ley 1/1997, de 18 de junio, la preservación del proceso de urbanización de determinados terrenos que exige la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía quedaría reducida a una mera pormenorización en los criterios de adscripción al suelo no urbanizable, si no se tuvieran en cuenta otras disposiciones complementarias; entre estas destacan:

- El establecimiento de un nuevo orden de prelación en la clasificación del suelo (artículo 44), en el que el suelo no urbanizable queda posicionado entre el suelo urbano y el urbanizable, lo que supone de facto el abandono de la concepción residual que venía manteniendo respecto de aquellos y su efectiva consideración positiva.
- La consideración como determinaciones de ordenación estructural, a los efectos de redacción del Plan General de Ordenación Urbanística, de la normativa relativa al suelo no urbanizable de especial protección, del Hábitat Rural Diseminado, de evitación de nuevos asentamientos, y de la Zona de Influencia del Litoral.
- La inclusión de la normativa del resto del suelo no urbanizable de carácter natural o rural como determinaciones de ordenación pormenorizada preceptiva en la redacción del Plan General de Ordenación Urbanística.
- La íntegra, inmediata y directa aplicación de las disposiciones relativas al suelo con la clasificación de no urbanizable contenida en la disposición transitoria 1º.
- Y, en último lugar, el otorgamiento de imprescribibilidad a las infracciones más dolosas para el suelo no urbanizable, tales como la parcelación urbanística y la alteración de la realidad física del suelo especialmente protegido, del incluido la Zona de Influencia del Litoral y de los bienes y espacios catalogados.

Como se ha visto, mediante la ordenación por un Plan General de Ordenación Urbanística, el suelo no urbanizable del municipio ha de quedar delimitado en su extensión e incluido en todas o algunas de las categorías referidas. Entre tanto, mientras los municipios con planeamiento se adaptan a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, la Disposición Transitoria Primera revalida la clasificación vigente e incorpora a la categoría de especial protección al suelo así vinculado por la legislación ambiental. Por último, en previsión de que el municipio no cuente con un instrumento de planeamiento, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se dota de la Disposición Transitoria Séptima para el reconocimiento de la situación de no urbanizable por “oposición” al suelo urbano, esto es, cuando en el terreno no concorra ninguna de las siguientes circunstancias:

- Formar parte de un núcleo de población, convenientemente dotado de los servicios urbanísticos (acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión), o.

- Se hallen consolidadas dos terceras partes del espacio apto para la edificación e integrados en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos.

El suelo no urbanizable quedaría así compuesto por los terrenos que dan soporte a los elementos naturales y procesos ambientales, generadores de recursos y servicios de interés general para la sociedad, así como los espacios transformados para el uso agrario, productor de bienes para abastecimiento de la población y de la industria. La identificación del poblador con el aspecto del mismo -el paisaje-, pasa a constituir un valor cultural para la población local: el mantenimiento de la función social que cumple el paisaje, del que el suelo no urbanizable constituye el elemento básico, delimitará el derecho de la propiedad en el uso del mismo.

## II.2. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO NO URBANIZABLE

En consecuencia a la voluntad de preservar el suelo no urbanizable de la transformación de sus características y funcionalidades, puede afirmarse que la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía hace una regulación del mismo congruente con los objetivos analizados en el apartado 1º tendente a:

- La conservación de los usos ligados al aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- El mantenimiento del patrimonio edificado existente, así como un consecuente incremento, en términos de justificación de la vinculación a los usos citados y a la exigencia de su proporcionalidad respecto a las características de dichos usos y reducción de su incidencia sobre el paisaje.
- La ordenada -y tutelada- ubicación de los usos ajenos que, ineludiblemente, deban ubicarse en esta clase de suelo, bien por resultar incompatibles con los propios del suelo urbano, bien por no existir alternativas de emplazamiento, ora por precisar gran superficie.
- La oposición a la formación de nuevos asentamientos, a través de medidas preventivas de la parcelación no agraria, de la exigencia de aislamiento para nuevas actuaciones y la localización de los nuevos desarrollos en contacto con la ciudad consolidada y compacta, asegurando los objetivos de preservación del proceso de urbanización de los terrenos.

En suelo no urbanizable pues, tienen cabida los usos que mantengan la configuración actual de los terrenos y no contribuyan a alterar su naturaleza original, y, con ellos, los actos sujetos a licencia urbanística precisos para la normal explotación de los recursos. Cabe deducir que los actos y usos que permiten la conservación y la continuidad del destino del suelo preservado de la urbanización son los relacionados con el sector primario, esto es, los devenidos de la actividad agrícola, ganadera, forestal o análoga, si bien hay que criticar al texto por la imprecisión de términos en este aspecto; la redacción utilizada respecto al suelo no urbanizable adolece de una incomprensible falta de precisión, confundiendo

la jerarquía establecida entre un ordinal superior, lo agrario, con un ordinal inferior, lo agrícola, permitiendo con ello que medre la interpretación, precursora de la confusión.

Entendiendo que el régimen de un suelo constituye el establecimiento de la normativa reguladora respecto del conjunto de derechos y deberes de los propietarios, hemos de remitirnos a la normativa estatal vigente para el suelo rural para conocer las facultades del derecho de propiedad:

*“Usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”*

En una redacción en la que no resulta difícil reconocer similitudes con la recogida en fecha anterior por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía:

*“La realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características de la explotación” sujetándose a “las limitaciones de la legislación civil y administrativa aplicables por razón de la materia y, (...) de conformidad con la ordenación urbanística aplicable”. (art. 50.B.a).*

Para ello, en su relato de los derechos de los propietarios -artículo 50-, se explicita los (i) actos precisos para el normal uso, disfrute y explotación de la propiedad en suelo no urbanizable de cualquier categoría no deberá incurrir en incompatibilidad con la legislación sectorial aplicable -agrícola, forestal, ganadera, cinegética, hidrológica, extractiva, etc) ni con la ordenación urbanística, siempre que se correspondan con los actos precisos recogidos en la cita anterior. De forma previa al inicio de la ejecución de las actuaciones deben obtenerse las autorizaciones que prevean las legislaciones sectoriales y la licencia de obras. Este requisito se hace extensivo a los suelos no urbanizables de especial protección.

Ahora bien, se prescribe que en suelos no urbanizables pertenecientes a las categorías ‘de carácter natural o rural’ y ‘del Hábitat Rural Diseminado’ será preceptiva la expresa legitimación o compatibilidad -por un instrumento de planeamiento urbanístico o territorial y por la legislación ambiental- de (ii) obras, construcciones, edificaciones o instalaciones destinadas a un uso distinto al actual, bien porque conlleven la utilización de medios extraordinarios, bien porque persigan a la transformación de dicho destino o de las características de la explotación.

Para el suelo no urbanizable en las dos categorías de especial protección, los actos precisos para el normal uso, disfrute y explotación indicados en el apartado ‘i’ habrán de ser compatibles con el régimen de protección atribuido, mientras que los actos descritos en el apartado ‘ii’ sólo quedarán habilitados cuando vengan previstos y permitidos expresamente por el régimen de protección del que deriven.

Respecto a los deberes de los propietarios -artículo 51-, estos quedan obligados a:

- Destinar el suelo al uso previsto por la ordenación urbanística.
- Conservar en buen estado las construcciones, edificaciones o instalaciones existentes, y.
- Conservar el suelo, la cobertura vegetal y los elementos sujetos a regulación sectorial o urbanística.

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía regula el ejercicio de estos derechos y deberes estableciendo unas normas de aplicación directa (artículo 57.1 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía) de contenido muy básico para cualquier construcción, edificación o instalación:

- Ser adecuados y proporcionados al uso a que se vinculen.
- Tener el carácter de aislados.
- No tener mas de dos plantas, salvo prescripción imperativa en la normativa.
- Presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su ubicación y a su integración en el entorno.
- Evitar la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje en los lugares abiertos o en perspectiva de los núcleos e inmediaciones de vías con valores paisajísticos.

Complementándose con los criterios, orientaciones o limitaciones desarrollados en el planeamiento urbanístico de acuerdo con las características más concretas del municipio.

Para ello se ha recurrido previamente -artículo 52- a integrar en tres grandes grupos los actos factibles en suelo no urbanizable:

**A) Los referidos a los usos característicos.** La actividad agraria constituye el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos o forestales, y se caracterizan por constituir prácticas que no suelen conllevar actividad constructiva ni utilización de medios extraordinarios, ni por tanto necesidad de licencia urbanística, tales como preparación del suelo, laboreo, plantación, etc; no obstante, otras vienen obligadas por la propia normativa sectorial, tales como la zoonosanitaria (vado sanitario, lazareto, etc), de salud de los trabajadores (lugar de descanso) o de regulación de suministros (compuertas, contadores, etc), haciéndose necesaria entonces la obtención de la licencia urbanística.

Con respecto a estas actividades se establecen dos requisitos limitantes a la hora de su autorización: que no se hallen expresamente prohibidas por los instrumentos de planeamiento urbanístico ni comporten riesgo de inundación, erosión o degradación del suelo.

**B) Los referidos a los usos complementarios o compatibles expresamente permitidos.** Constituidos por las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, no siendo precisas para la normal utilización agraria y precisando licencia urbanística, sean vinculables y consecuentes al funcionamiento y desarrollo de las explotaciones, en términos de innovación, eficiencia y mejora de la producción, tales como la adecuación superficial mediante reparcelación, la edificación con destino a disponer in situ de los medios o a almacenar la producción, o la puesta en riego. Estos incluyen los actos que no suponen la transformación del suelo no urbanizable:

**B.1)** El normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrarias: deben entenderse incluidos no sólo los usos agrícolas, sino también ganaderos, silvícolas, cinegéticos y análogos, pues se trata de usos naturales y propios del suelo no urbanizable, siempre que respeten las condiciones exigidas en el art. 50 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Debe llamarse la atención acerca de la introducción del concepto 'explotación' en este segundo grupo, pues ya no estamos refiriéndonos a la mera existencia o plantación de vegetación o al aprovechamiento de esta con carácter testimonial o lúdico, como en el apartado anterior, sino que se exige la existencia de una entidad compuesta por el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente, con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica (definición de explotación agraria incluido en el artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias). La acreditación de las citadas explotaciones requerirá el cumplimiento de los requisitos de compatibilidad con la normativa urbanística y la normativa ambiental y sectorial, así como de vinculación exclusiva a un destino agrario.

Entendemos que este concepto de explotación antes definido no debería ser identificado con las unidades mínimas de cultivo determinadas provisionalmente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza por la Resolución de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales, dado que este otro concepto viene referido a la mínima fracción de superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, sin consideración expresa de una viabilidad socioeconómica medida en términos de renta o ingresos, empleo y mantenimiento del territorio rural<sup>4</sup>.

El hecho de contar con la superficie establecida en el lugar como unidad mínima de cultivo es un requisito necesario para la existencia de explotación agraria, pero no es determinante, ni suficiente a los efectos de la consideración como unidad económica de la misma. Estas unidades presentan una limitación fundamental: sólo son directamente

---

<sup>4</sup> Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Madrid, 2002.

aplicables al subsector agrícola. Si bien pueden aplicarse como mínimo irrenunciable para las ganaderas y forestales, al precisarse en estos dos subsectores mayor superficie disponible para la obtención de beneficios equiparables a los derivados del cultivo, resulta preciso advertir del pernicioso efecto ambiental de esta práctica, por cuanto la fragmentación de la actividad ganadera propia de los terrenos caracterizados por hábitat silvestres obra en contra de la conservación de la biodiversidad silvestre.

Advertencia realizada acerca de la obsolescencia conceptual y temporal de las unidades mínimas de cultivo, cabe romper una lanza en favor de los instrumentos de planificación ambiental de los espacios naturales protegidos (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión), por cuando han introducido el concepto de *unidad de explotación* para los terrenos incluidos en su ámbito de aplicación, definido en función de las específicas características de estos terrenos y de su régimen de especial protección; el resultado de comparar el instrumento de planificación ambiental con el de planeamiento urbanístico es, en términos de disuasión del elemento constructivo en terreno rústico, claramente favorable en el primero: afortunadamente para la preservación de la calidad ambiental, la normativa ambiental prevalece sobre la urbanística y la de ordenación del territorio, y sus determinaciones van progresivamente entreverando los instrumentos de planeamiento.

Si bien su creación ha sido recientemente adelantada por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural<sup>5</sup>, no existe a fecha de hoy en la Comunidad Autónoma de Andalucía un Registro<sup>6</sup> genérico de explotaciones agrarias, por lo que parece que, en tanto se materializa y hace efectivo dicho Registro, y excepción hecha de la vivienda unifamiliar aislada vinculada a la explotación, la sola acreditación por el propietario de su dedicación a la actividad agraria como trabajador por cuenta propia y la constatación de que los terrenos vinculables se halla en producción efectiva, habilitarían la implantación de elementos constructivos en la explotación, en términos de adecuación y proporcionalidad a la actividad agraria que desarrolla, evitándose duplicidades no justificadas en las distintas parcelas catastrales que constituyan la misma explotación.

La unidad mínima de explotación, ya sea agrícola, ganadera, o forestal ha de entenderse como la superficie suficiente que debe tener la finca -o el conjunto de fincas rústicas bajo la misma gestión- para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio para su propiedad, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura

---

<sup>5</sup> Distintos portales de asociaciones agrarias citan a fines de 2015 un próximo decreto para establecer y regular un registro de explotaciones agrarias y forestales de Andalucía (REAFA).

<sup>6</sup> Sí que existe para el subsector ganadero (Decreto 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía) y para las explotaciones agrarias de carácter prioritario.

en la comarca o zona en función de la variabilidad geográfica y de la productividad. La satisfacción en el rendimiento socioeconómico aquí aludido puede interpretarse tomando en consideración la *renta de referencia*<sup>7</sup>, que viene fijada con carácter anual por Órdenes periódicas, siguiendo el mandato recogido en el artículo 2.12 de la Ley 19/995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias. Como referencia a la rentabilidad productiva de los terrenos, cabe mencionar la utilidad de la metodología empleada por la Consejería de Hacienda para la obtención de los precios medios en el mercado de los inmuebles rústicos<sup>8</sup> basada en los trabajos desarrollados por el Ministerio de Hacienda a través del Catastro.

Dentro de las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones consecuentes al normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas, con carácter general, se entienden incluidas:

- Las casetas y naves de almacenamiento, manipulación y preparación -que no transformación- de productos, subproductos o residuos generados por las labores agrarias, las destinadas a la guarda de aperos, maquinaria, semillas, fertilizantes o fitosanitarios, o a proteger elementos mecánicos -como bombas, generadores o transformadores-, o instalaciones para el almacenamiento de agua.
- Las construcciones ganaderas destinadas al manejo y mantenimiento de la cabaña en régimen de explotación de autoconsumo<sup>9</sup> o de explotación extensiva, tales como naves de estabulación, apriscos, refugios, almacenamiento de alimento, zoonitarias.
- Las construcciones destinadas a la actividad cinegética, tales como cuadras o perreras.

Respecto a las mismas, cabe establecer que la función de la construcción ha de atender única y exclusivamente a la explotación en la que se inscribe, pues de servir a más de una explotación adquiriría carácter de infraestructura común o servicio a terceros, adquiriendo entonces carácter de actuación de interés público en suelo no urbanizable, como ocurre

<sup>7</sup> Indicador relativo a los salarios brutos no agrarios en España. La determinación anual de su cuantía se realiza en concordancia con lo previsto al respecto en la normativa de la Comunidad Europea y teniendo en cuenta los datos de salarios publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>8</sup> Orden de 27 de octubre de 2011, por la que se aprueban los precios medios en el mercado para estimar el valor real de determinados bienes rústicos, radicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a efectos de la liquidación de los hechos imponibles de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, se establecen las reglas para la aplicación de los mismos y se publica la metodología para su obtención.

<sup>9</sup> Son aquellas cuya producción se utiliza para satisfacer las necesidades de la persona titular de la explotación y que no supera las unidades de ganado mayor (UGM) que se indican en la normativa específica para cada especie.

con parques de maquinaria agrícola para alquiler o balsas de riego para comunidades de regantes.

En ningún caso se contemplan en este apartado las instalaciones de transformación, manufactura o envasado de los productos más allá de la limpieza de la materia prima agraria al servicio de una sola explotación, tales como la almazaras, desmotadoras, mataderos, etc, que, en caso de que estén permitidas con el planeamiento urbanístico, su autorización deberá ser tramitada como actuación de interés público. Tampoco se incluyen en estas obras o instalaciones las destinadas de forma íntegra o parcial al uso residencial.

**B.2)** La conservación, rehabilitación o reforma de edificios, construcciones o instalaciones existentes:

Una rehabilitación y reforma de una construcción o edificación existente sólo podrá destinarse a su uso originario, si bien con excepción del cambio de uso a residencial, el cambio de destino dentro del uso agrario (p.ej. de cuadra a caseta de aperos) no sólo resulta compatible, sino deseable, por cuanto limita la superficie construida y permite la conservación de la distribución original del elemento constructivo; dicha regla se halla presente en numerosa normativa de espacios protegidos.

La edificación, construcción o instalación existente, así como los usos, no deben ser contrarios a la legalidad urbanística. En cualquier caso se precisan las autorizaciones, informes o, en su caso, actuación administrativa que las legislaciones sectoriales prevean; y la correspondiente licencia de obra.

La conservación, rehabilitación y reforma han de ser distinguidos y diferenciados de la reedificación, por cuanto la desaparición de los elementos originales supone obra nueva. En este sentido, se consideran indicios de que los restos de una edificación son rehabilitables cuando reúnan las siguientes condiciones:

- a) Que exista constancia documental de la edificación que se pretende rehabilitar,
- b) Que existan elementos estructurales suficientes para acreditar la existencia y el carácter de la edificación,
- c) Que no suponga la alteración de las características edificatorias externas o que dicha alteración no requiera proyecto técnico de obra.

**B.3)** Las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado:

La aprobación 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 y los criterios para la identificación y delimitación de los ámbitos así



definibles<sup>10</sup> vienen a subsanar en gran medida la indefinición que sobre este tipo de suelo no urbanizable contiene la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; a pesar de la diversidad tipológica que se manifiesta en razón a la extensa geografía regional, su distinto origen, estructura, función y evolución, vienen a aportar una definición de mínimos que permite concebir este tipo de asentamiento como una entidad viva, superando la concepción restrictiva de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; así, mediante el instrumento de planeamiento oportuno, tendrá cabida alguna excepción al régimen general recogido en esta Ley.

Así, las edificaciones agrarias recogidas en los subapartados B1, B2 y B3, siempre y cuando estén vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos del suelo no urbanizable y no impliquen un aprovechamiento urbanístico del mismo ni un uso residencial, son autorizables mediante licencia municipal directa, sin perjuicio de las autorizaciones o informes sectoriales que sean precisos, conforme al artículo 172 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Las instalaciones de electricidad, fontanería y sanitarias asimilables a las domésticas, así como la utilización de cerramientos adaptados al uso de personas y no de utillajes o maquinaria, amén de otros elementos y composiciones, resultan ajenos a la función de almacenamiento y guarda, por lo que no tienen cabida en los proyectos de edificaciones agrarias.

**B.4)** La ejecución y mantenimiento de infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos públicos vendrá condicionada a que tengan carácter provisional, pues su consolidación deviene necesariamente de la aprobación del correspondiente Proyecto de Actuación o Plan Especial.

**B.5)** Así mismo, queda aquí incluida la vivienda unifamiliar aislada. Esta actuación tiene una regulación novedosa en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía en el sentido de permitirse exclusivamente cuando se justifiquen por su vinculación con la explotación agrícola, ganadera o forestal; por su relevancia, se les dedica un análisis individual y pormenorizado en otro apartado de este mismo capítulo.

**C) Los referidos a usos distintos de los anteriores o extraordinarios.** Son los identificados con las 'actuaciones de interés público' en suelo no urbanizable, objeto de desarrollo del siguiente apartado.

---

<sup>10</sup> 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, se desprende que el hábitat rural diseminado viene caracterizado como una unidad de poblamiento formada por edificaciones y viviendas unifamiliares originalmente vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural, aunque en la actualidad los usos originarios no precisen de una permanencia continua para su explotación; su estructura o la morfología de sus edificaciones diferirán de los estándares urbanos y se preservarán con la clasificación de suelo no urbanizable, la satisfacción de ciertos servicios (suministro de agua, saneamiento, energía eléctrica, etc.), y la introducción de mejoras en la accesibilidad o de determinadas dotaciones comunes que aseguren una adecuada calidad de vida a sus habitantes.

### II.3. LAS ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN EL SUELO NO URBANIZABLE DE ANDALUCÍA

Vienen descritas en el artículo 42 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía como aquellas *“actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurran los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico”*. Estas actuaciones habrán de ser compatibles con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo y no inducir a la formación de nuevos asentamientos. A estos efectos se considera que existe riesgo de inducción de un nuevo asentamiento (artículo 52.6 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía) cuando *“los actos de realización de segregaciones, construcciones, edificaciones, obras o instalaciones por sí mismos o por su situación con respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar una demanda de infraestructuras y servicios impropios del suelo no urbanizable”*.

Dichas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales. Suponen la transformación del suelo no urbanizable, no resultan imprescindibles para el uso natural del suelo y conllevan un aprovechamiento urbanístico que excede de la explotación normal del suelo no urbanizable, por lo que requieren la cualificación temporal de los terrenos mediante la aprobación de un Proyecto de Actuación o Plan Especial -instrumento este último que será objeto de un análisis específico e individualizado en el apartado 2 del capítulo II-, así como el pago de una prestación compensatoria por el uso excepcional de esta clase de suelo.

Esta cualificación reúne una serie de características:

- Afectan al suelo para un determinado uso, autorizado expresamente por el planeamiento urbanístico vigente.
- Habilita la implantación de una actividad.
- Tiene una duración limitada en el tiempo, fijado por la aprobación del Proyecto o Plan en cumplimiento del artículo 42.5.C.

A continuación se plantean, para algunos sectores de actividad, incidencias que suponen una lectura “apócrifa” de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, en cuanto su naturaleza ha dado lugar a discrepancias entre ayuntamientos o entre la administración local y la autonómica.

**Actividad agraria.** Pese a que cuando el artículo 52.4 Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que los actos de edificación, construcción, obras o instalaciones en suelo no urbanizable no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, precisan de la aprobación de los citados Plan Especial o Proyecto de Actuación, parece excluir del

carácter de actuación de interés público a los actos referidos, por este autor se mantiene que determinadas actividades del sector agrario, en particular los referentes a la ganadería intensiva -y por ende la acuicultura- en régimen de estabulación, reúnen una serie de características que la excluyen de los apartados A y B del artículo 52, ya que los usos propios del suelo no urbanizable vienen condicionados a efectos urbanísticos por una serie de requisitos:

- El uso, disfrute y la explotación normal de los terrenos (artículo 50.A).
- El empleo para su realización de medios técnicos y e instalaciones adecuados y ordinarios (artículo 50.B).

Y por unos límites:

- Que no supongan la transformación del destino original de los terrenos ni de las características de su explotación (artículo 50.B).
- Que no comporten un riesgo previsible y significativo, directo o indirecto, de erosión o degradación del suelo (artículo 52.1.A).

La naturaleza de los terrenos, o lo que viene a ser lo mismo, los recursos naturales disponibles en la porción de estos, constituyen el factor limitante para el ejercicio de una explotación ganadera: la capacidad de carga de la misma, medida en Unidades de Ganado Mayor o equivalentes<sup>11</sup>, condiciona el carácter de Actuación de Interés Público.

Así, cuando la cabaña en una actividad ganadera exceda la capacidad de carga<sup>12</sup> de los terrenos que constituyen la explotación, carecerá de la vinculación necesaria con los terrenos y de la cualidad de acto preciso para la normal explotación ganadera: por oposición a la ganadería extensiva, basada en una gestión que utiliza medios ordinarios en la que la cabaña ganadera es proporcional a los recursos alimenticios (producción vegetal palatable -natural o cultivada-) que genera la finca vinculada a la explotación, y su estancia y alimentación se desarrolla mayormente al aire libre, sin transformar el destino de los terrenos, la ganadería intensiva viene definida como aquella en la que los animales se encuentran confinados, y a menudo inmovilizados, dentro de las instalaciones de forma permanente, manejados mediante un sistema que se basa en el suministro de alimentación de procedencia externa en la misma localización donde se encuentran los animales (Orden de 1 de junio de 2015 de la Consejería de Agricultura y Pesca), esto es, la cabaña ganadera no tiene otra vinculación o relación con la naturaleza de los terrenos que le sirven de soporte que la mera coincidencia espacial.

---

<sup>11</sup> Decreto 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía.

<sup>12</sup> Carga ganadera, como norma general, de 1,5 U.G.M. (Unidades de Ganado Mayor o equivalente) por hectárea, según definición incluida en la Orden de 1 de Junio de 2015, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en Andalucía.

Para el desarrollo de este tipo de actividad, la obligada edificación de naves de gran superficie en las que la ventilación, la iluminación, la climatización y la provisión de alimento son regulados artificialmente y se precisan suministros externos a la propia finca, no puede entenderse sino como la implementación de medios técnicos extraordinarios que la asimilan a la producción industrial, precisando una serie de medidas destinadas a prevenir la degradación y contaminación de los suelos afectados, e incluso necesitando de otras superficies añadidas para cumplir con las exigencias de gestión y eliminación de subproductos y residuos de explotación: sin estas medidas, nos hallaríamos ante una actividad prohibida por el artículo 52.1.A Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, al superar los límites antes citados que la diferencian de un acto preciso para el normal desarrollo de la actividad ganadera e incumplir el deber de conservar y mantener el suelo y la masa vegetal, quedando el destino agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo de estos transformado permanentemente en sus características por las obras, edificaciones, construcciones e instalaciones introducidas al efecto.

En último término, las instalaciones de ganadería intensiva carecerían de la regla de proporcionalidad, establecida por el artículo 57.1.1ª Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, con el uso a que se vinculan: la relación exponencial del número de animales con la carga ganadera implícita a la base territorial supuestamente vinculada subraya el carácter de excepcionalidad que, sobre los terrenos con la clasificación de suelo no urbanizable, tienen las actuaciones de interés público<sup>13</sup>.

Relacionados con el aprovechamiento pecuario, también se plantean contrarias interpretaciones sobre si son actuaciones de interés público las distintas formas de explotaciones ganaderas especiales; la Consejería competente define así a las explotaciones que se corresponden con instalaciones en las que se mantienen, con carácter permanente, animales con finalidades expresas de sacrificio, esparcimiento, espectáculo, didáctica o investigación, así como otras de ocupación no permanente relacionadas con el comercio de ganado. Vienen referidas generalmente a explotaciones ganaderas con actividad económica principal de producción o reproducción que complementan sus ingresos con la utilización paralela de parte de sus instalaciones para actividades de ocio o enseñanza, o para alquiler a terceros; la adscripción de las mismas como actividades del sector servicios en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas obliga al titular de la explotación a obtener el alta en actividad económica distinta -o complementaria- a la agraria, indicando pues su naturaleza de actuación de interés público.

En relación con el alojamiento para los trabajadores temporeros, las Administraciones vienen obligadas a su fomento en aras de la integración de las unidades familiares en los

---

<sup>13</sup> Si se trata de una explotación intensiva al aire libre, no necesitada de construcciones o instalaciones sujetas a licencia, no habrá tramitación urbanística; para las explotaciones clasificadas como de autoconsumo dotadas de construcciones no obligatorias, se estará a lo referido en el grupo B del apartado anterior.

núcleos urbanos existentes. A tal efecto, los planeamientos urbanísticos de los municipios podrán reservar suelos clasificados como urbano o urbanizables con la finalidad de construir viviendas y/o unidades habitacionales para este colectivo específico, previo cumplimiento de los deberes urbanísticos que correspondan. No obstante, pueden permitirse con carácter excepcional este tipo de edificaciones en suelo no urbanizable, siempre que sean compatibles con el régimen urbanístico del mismo, se hallen directa y justificadamente asociadas a la explotación, y constituyan un conjunto integrado con la edificación establecida. Los alojamientos para temporeros requieren de la aprobación de un Proyecto de Actuación con carácter previo a la correspondiente licencia urbanística municipal.

**Actividad extractiva.** Algunos ayuntamientos entienden que la explotación de recursos mineros, en tanto actividad incluida en el sector primario o extractivo, no precisan de Proyecto de Actuación; si existe una actividad transformadora de la situación pre-operacional, esta es la actividad minera, por cuanto supone el desmantelamiento total de las características de un uso agrícola, forestal, ganadero o análogo previo, con la consecuente -cuanto menos- alteración topográfica pese a la obligatoria restauración post-operacional; la utilización de medios y técnicas de explotación resulta diametralmente opuesta a la necesaria y adecuada para el normal uso disfrute o explotación de los terrenos.

**Actividad industrial.** Aunque parece que a priori la actividad industrial es plena y directamente inscribible entre las actuaciones de interés público, existe un régimen de excepcionalidad para las actividades de artesanía alimentaria vinculadas e integradas en explotaciones ganaderas en cualquiera de las orientaciones, que quedan eximidas de Proyecto de Actuación a las instalaciones por debajo de un umbral de producción y superficie específica. Este requisito de vinculación o complementariedad parece quedar aquilatado con la Disposición adicional segunda del Decreto 352/2011, de 29 de noviembre, por el que se regula la artesanía alimentaria de Andalucía, que sanciona la íntima relación de determinadas manufacturas de carácter artesanal con el desarrollo de las actividades agrarias con las que comparte espacio físico.

Sin embargo, esta regulación especial respecto a determinadas producciones hace resaltar una interrogante que continúa sin resolver, y que afecta a similares actividades de transformación in situ de productos agrarios cuando su destino no es la comercialización: ¿precisa Proyecto de Actuación un lagar con producción para autoconsumo que usa exclusivamente la producción del viñedo donde se pretende?; aun más, ¿conlleva preceptivamente acaso esta actividad la declaración de utilidad pública o interés social?.

**Actividad turística.** La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía, distingue entre los usos hoteleros y los tipos de instalaciones ligados al medio rural, que serán analizados a continuación por cuanto su formalización presenta una difusa perspectiva en la que medran actividades de dudosa legitimidad. Intentando casar la denominación comúnmente utilizada de '*alojamiento rural*' con las actividades definidas en la legislación vigente, pueden encajar en ellas los establecimientos tipificados como '*casas rurales*' o '*viviendas turísticas de alojamiento rural*', cuyas características físicas serían semejantes pero no su régimen de funcionamiento, a las que habría que añadir, en otro

orden, los *'campamentos de turismo'*, dado que bajo tales autorizaciones turísticas pueden ocultarse uso básicamente residencial.

El artículo 18 de la Ley, mantenimiento del uso turístico, dispone que los establecimientos de alojamiento turístico, así como las unidades de alojamiento integrantes de los mismos, quedarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, quedando prohibido durante su vigencia destinarlos a un uso distinto, bajo cualquier título.

Asimismo dispone dicho precepto que el cambio de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro uso distinto de los previstos en dicha ley exigirá la previa innovación del instrumento de planeamiento que la habilite, conforme a lo previsto en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, y en el caso del suelo no urbanizable el uso residencial se halla simplemente prohibido por el artículo 42.1.

**1.** Los campings o campamentos de turismo son aquellos *establecimientos de alojamiento turístico* que, en un espacio debidamente delimitado y dotado de las instalaciones y servicios precisos, se destinan a facilitar un lugar adecuado para hacer vida al aire libre, durante un periodo de tiempo limitado, utilizando elementos habitables fácilmente transportables o desmontables, sin perjuicio de que parcialmente pueda ofrecer alojamiento en elementos fijos. En ellos se halla prohibida la venta de parcelas, así como la ocupación continuada de las mismas o de los elementos fijos antes referidos por una mismo usuario, a efectos de evitar la existencia encubierta de parcelación urbanística.

**2.** Las casas rurales son establecimientos que han de prestar servicios de alojamiento y otros complementarios y que, en caso de radicar en suelo no urbanizable, su inscripción en el Registro es necesaria sin perjuicio de su previa tramitación como actuación de interés público. El artículo 41.3 de la ley 13/2011 establece que no pueden destinarse a uso residencial, sin perjuicio de que en la modalidad de *'establecimientos de alojamiento compartido'* exista la vivienda del propietario junto con la zona destinada a alojamiento turístico, para lo cual el promotor debe acreditarse como empresario turístico, de acuerdo con las exigencias de la legislación turística. Para este supuesto, la puesta en marcha de esta actividad requerirá el legal establecimiento de la vivienda, por lo que, de plantearse ex novo, será exigible la vinculación de la vivienda del promotor a la explotación agrícola, forestal o ganadera en los términos establecidos por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Deberá comprobarse en ambos tipos de establecimiento de alojamiento turístico el cumplimiento de la parcela mínima establecida a estos efectos en el planeamiento territorial y urbanístico. A falta de regulación en el planeamiento, la parcela mínima exigible en suelo no urbanizable no debería ser inferior a la superficie de explotación agraria necesaria que permita vincular una edificación residencial a dicha explotación, a fin de garantizar la viabilidad e integración de la edificación en las estructuras rurales o territoriales cuando concurra el supuesto previsto en el apartado tercero del artículo 18 de la Ley 13/2011, es decir, el cambio a uso residencial u otro uso distinto de los previstos del suelo turístico

donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, lo que exigirá la aprobación de un nuevo Proyecto de Actuación.

**3.** Las viviendas turísticas de alojamiento rural son aquellas para las que, prestando únicamente servicio de alojamiento, sólo se exige que sean ofertadas al público para su utilización temporal u ocasional, con fines turísticos, una o más veces a lo largo del año, sin que en ningún caso la prestación del servicios exceda, en conjunto, de tres meses al año. La ley las distingue del grupo de '*establecimientos de alojamiento turístico*', sin exigir expresamente su inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, precisando sólo su anotación. Con tal régimen podría destinarse a ese uso turístico una mínima fracción de tiempo y dar cabida en el resto del año a una vivienda de principal o secundaria para uso de sus promotores. En el caso menos restrictivo se utilizaría de tal forma puramente residencial nueve meses al año, por tanto se trata de un uso mayoritariamente residencial.

En los casos oportunos, en el preceptivo Proyecto de Actuación deberá acreditarse tanto la vinculación de la vivienda a la explotación agrícola, ganadera, o forestal, en los términos dispuestos en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, así como como el efectivo destino a vivienda turística de alojamiento rural.

Si bien la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía no establece claramente el tratamiento de posteriores ampliaciones o modificaciones de las actividades con carácter de actuación de interés público, parece que la exigencia de un nuevo procedimiento de aprobación de Proyecto de Actuación se materialice cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Se exceda por dicha ampliación del terreno cualificado para el uso legalmente establecido y exista consumo de suelo no urbanizable no contemplado en el procedimiento aprobado original, circunstancia ésta que podrá dar lugar a la exigencia de un Plan Especial cuando concurren las circunstancias recogidas en el artículo 42.4 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía;
- En caso de que no exista esa ocupación nueva de suelo no urbanizable, cuando se produzca un cambio en el uso anteriormente autorizado con alcance total o parcial, o bien se añada un nuevo uso sin relación de índole técnica con la producción, función o prestación de servicios.

#### **II.4. EL USO RESIDENCIAL**

La evolución reciente en el proceso de ocupación del medio rural ha incrementado su incidencia territorial; en las ciudades, el modelo urbano se ha ido alejando de los patrones propios de la ciudad mediterránea compacta, de mediana densidad, y acercándose a los de una ciudad difusa, en la que los límites campo-ciudad se han difuminado; paralelamente, en el medio rural, la profusión de usos urbanos no vinculados al mismo ha transformado los paisajes, en la medida que el suelo rústico ya no es solo el medio en que se desarrolla la actividad económica agraria, sino el soporte de otros usos, ligados sobre todo a la

residencia y al esparcimiento. El resultado percibido queda expresado en la introducción a la Normativa Directora para la redacción de los avances previstos en el artículo 4 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<sup>14</sup> en términos de *“desorden territorial consecuencia lógica de la espontaneidad del proceso y de la falta de control sobre el mismo”*.

Los factores que concurren en el fenómeno de implantación de viviendas en suelo no urbanizable y la combinación entre ellos es diferente a lo largo de la extensa diversidad geográfica de Andalucía. El modelo histórico de poblamiento rural de Andalucía, tradicionalmente asociado al uso agrario como medio de subsistencia ha ido declinando y propiciando la progresiva desaparición de la figura del agricultor local, la división del parcelario y la transmisión de la propiedad a terceros sin relación directa con el citado uso, y su incidencia territorial se manifiesta entre otros en: la sustitución de pobladores permanentes en el medio rural por población residente con carácter estacional (verano) y ocasional (periodos vacacionales, puentes y fines de semana), el abandono de las labores agrarias y transformación de las edificaciones vinculadas a dicho fin y, entre otras, en la introducción de tipologías constructivas ajenas al paisaje tradicional. Esta nueva forma de desordenada ocupación del suelo rústico atiende no a una necesidad del agricultor, si no a la concepción del recurso suelo por el nuevo usuario como un bien suntuario, de esparcimiento privado, privándolo de la funcionalidad original y de su función social.

Coincidiendo con la saturación de las primeras líneas de costa y con la bonanza económica experimentada en el espacio europeo desde la segunda mitad de los 90, se populariza la autoconstrucción de viviendas en suelo no urbanizable alrededor de esos crecimientos costeros y en emplazamientos del interior con ostensibles valores ambientales y paisajísticos, o próximos a Centros Regionales. Para entender la generalidad de las situaciones hay que ponderar una serie de factores:

- Disponibilidad de unidades de propiedad rústica de pequeño tamaño; cuando el minifundio no se da en una zona, surgen fórmulas de “minifundización”: segregaciones ajustadas a la unidad mínima de cultivo y toleradas en lo referente a la desvirtualización del regadío.
- Facilidad de acceso motorizado.
- Accesibilidad a aguas subterráneas -normalmente sin título- o a redes alternativas de suministro de agua.

---

<sup>14</sup> 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.



Hemos visto como desde la legislación urbanística el tratamiento dado al suelo no urbanizable ha ido evolucionando hacia una concepción con ordenación orientada a la preservación de sus valores, lo que ha propiciado un régimen restrictivo en cuanto a la posibilidad de implantar otros usos no vinculados al mismo.

En consecuencia, la nueva adquisición del uso residencial en suelo no urbanizable de carácter natural o rural, sólo se halla contemplada en Andalucía bajo la forma de vivienda unifamiliar aislada vinculada a la explotación agraria; de acuerdo con el alcance y limitaciones que la legislación urbanística establece para estas actuaciones, los requisitos para su implantación se extienden tanto a las características de los terrenos y de la edificación como a las del solicitante, y se implementa a través de la aprobación de un Proyecto de Actuación específico, recogido como preceptivo por el artículo 52.1.B; este procedimiento de nueva concepción va dirigido a valorar la justificación realizada -o asumida- por el promotor de la necesidad de su implantación en suelo no urbanizable, así como de la concreta ubicación, la efectiva vinculación a un destino relacionado con fines agrícolas, ganaderos o forestales y comprobar la efectiva compatibilidad con la normativa urbanística, territorial y sectorial, en los términos establecidos por el artículo 42.5.C de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, de:

- c) Procedencia o necesidad de la implantación en suelo no urbanizable, justificación de la ubicación concreta propuesta y de su incidencia urbanístico-territorial y ambiental, así como de las medidas para la corrección de los impactos territoriales o ambientales.*
- d) Compatibilidad con el régimen urbanístico de la categoría de suelo no urbanizable, correspondiente a su situación y emplazamiento.*
- e) No inducción de la formación de nuevos asentamientos.*

Además de hallarse expresamente permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística del municipio o Plan Especial de desarrollo; todo ello con la finalidad de asegurar la justificación de la necesidad de la vivienda y de su vinculación a los citados usos agrarios, la idoneidad de los terrenos para estas actividades y, asimismo, la vinculación del solicitante a los terrenos y a la actividad.

Para el caso de pretenderse sobre suelo no urbanizable en la categoría de especial protección, se exige además la compatibilidad con el régimen de protección vigente.

En lo que respecta a la justificación de la **necesidad** de implantación en suelo no urbanizable, dicho planteamiento resulta congruente con los objetivos que se marca la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía en base a la problemática descrita en el suelo no urbanizable a fecha de su entrada en vigor: ya los Planes Especiales de Protección del Medio Físico abogaban por la denegación de las solicitudes de 'vivienda ligada a la explotación de los recursos primarios' en espacios catalogados ubicados a menos de dos kilómetros de núcleo, por cuanto resulta comprensible que la mejora de las vías de comunicación y la generalización del transporte privado redundan en la innecesidad de

nuevas viviendas ajenas a la red de ciudades y núcleos existente y, más aún, a la duplicidad de inmuebles en cercanías.

Con referencia a la elección la concreta **ubicación** en los terrenos a los que se vincula, cabe valorar la menor incidencia sobre el uso agrario al que sirve, tanto por asiento como por dimensión de elementos complementarios necesarios (accesos, suministros, protección contra incendios) habida cuenta de que no debe repercutir desfavorablemente en las condiciones de la explotación; también indica la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía que se ha de afectar en la menor medida posible a la vegetación, a las características del predio y al paisaje, evitando la generación de riesgos y el asiento en zonas donde estos se produzcan; por ende, se entiende preferente la selección de emplazamientos que hayan soportado anteriormente construcciones y, en caso de presencia de suelos protegidos y comunes, la elección de estos últimos.

Se debe analizar la **proporcionalidad** y la **adecuación** de las características morfológicas y tipológicas de la edificación, es decir, superficie y distribución de la vivienda, tales como estancias o dependencias vinculadas a los fines para los que se solicita la autorización (artículo 2.3. Ley 19/1995) y medidas de habitabilidad así como de la existencia de otras instalaciones anexas.

Como se adelantó en el desarrollo de los actos propios del normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrarias (apartado B.1), y se ha sancionado en alguna sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía<sup>15</sup>, al defender que pretender la vinculación de la vivienda a la mera actividad agraria y no a una explotación agraria supone rebajar el nivel de exigencia legal del artículo 52 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, resulta lógico y racional exigir que para que exista **vinculación** y uso se hace necesaria la efectiva existencia de la explotación agraria, y que ésta debe satisfacer unos mínimos de renta y de empleo.

En aras de la discrecionalidad que debe regir la valoración, parece apropiado requerir que el promotor y titular de la explotación reúna circunstancias similares a las requeridas por la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias para la calificación de agricultor profesional, esto es, obtenga el 50 por 100 de su renta total de actividades agrarias o complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25 por 100 de su renta total

---

<sup>15</sup> Sentencia n.º 2777/2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga: “resulta evidente que en modo alguno se acredita, por sus características, la necesidad justificada de la vivienda por su vinculación a una actividad agraria con suficiente viabilidad económica (.../...) y en tal sentido, la prueba practicada (.../...) sobre rendimiento económico y mano de obra necesaria para esa explotación resulta muy clarificador al señalar que la parcela generaría unos ingresos anuales o margen neto de 1.103,6 € al año y que necesitaría entre diez y 11 jornales anuales (.../...) en tareas que resultan espaciadas a lo largo del año (.../...) en modo alguno puede considerarse que genere la necesidad de presencia permanente del agricultor en la misma y, por tanto que justifique la construcción de una vivienda”.

y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total -UTA<sup>16</sup>-. Este último parámetro viene a casar con el concepto de residencia habitual establecido por el 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: la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año.

La aproximación a tales variables viene favorecida por:

**a)** La catalogación oficial de las fincas rústicas establecida por el Catastro, que establece para todos los municipios una división de toda la superficie rústica en polígonos/parcelas y, en aquellos casos que sean necesarios, subparcelas, con indicación para cada una de ellas de su calificación y la clasificación catastral:

- La calificación catastral indica una característica puramente agronómica, como es el cultivo o aprovechamiento de que es objeto la parcela o subparcela.
- La clasificación tiene en cuenta una característica agronómica-económica y asigna una intensidad productiva dentro de aquella calificación.

La clasificación sirve de elemento de comparación para el establecimiento de valores relativos entre unas tierras y otras del mismo cultivo, dado que existe una clasificación provincial para cada cultivo<sup>17</sup>, y en cada municipio hay un determinado número de clases de entre las establecidas a nivel provincial, de forma que cada clase tiene asignado un tipo evaluatorio que se corresponde con el rendimiento teórico o renta potencial por hectárea para cada cultivo y clase. El concepto de intensidad productiva del cultivo (calificación catastral) asociado al tipo evaluatorio que aparece en el cuadro del anexo II de la Orden referida se puede poner en relación directa con el mismo dato indicado en la consulta descriptiva y gráfica de la Sede Electrónica del Catastro<sup>18</sup>.

**b)** Las estadísticas agrarias del Instituto Nacional de Estadística (Red Contable Agraria Nacional del Ministerio de Agricultura -RECAN-), aportan indicadores medios de explotaciones de los principales cultivos, basados en datos procedentes de todo el territorio nacional y cuyos resultados vienen expuestos en Unidades de Trabajo Anual y rentabilidad neta.

<sup>16</sup> La Orden de 15 de febrero de 2008, por la que se regula el régimen de calificación de explotaciones agrarias como prioritarias contiene las definiciones aludidas:

UTA: el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria, correspondiente a 1.826 horas.

<sup>17</sup> Orden de 27 de octubre de 2011, por la que se aprueban los precios medios en el mercado para estimar el valor real de determinados bienes rústicos, radicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>18</sup> En el anexo a esta aportación se muestra un ejemplo de cálculo comprensivo del complejo desarrollo teórico aquí expuesto.

Respecto a la **compatibilidad** con la normativa urbanística, se hace referencia exclusivamente a las normas de directa aplicación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, por obvios motivos de inabarcabilidad de la totalidad de instrumentos existentes -municipales, intermunicipales y provinciales- y la variabilidad de parámetros -distancia a linderos, densidad máxima de viviendas, etc-. También los distintos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional suelen recoger superficies mínimas de vinculación para las viviendas, circunstancia esta que se hace extensiva a los instrumentos de planificación ambiental de los Parques Naturales; no ocurre lo mismo con los espacios declarados únicamente como Zonas de Especial Conservación o Zonas de Especial Protección para las Aves de la Red Ecológica Europea Natura 2000<sup>19</sup>, en los que sólo las edificaciones que superen los 500 m<sup>2</sup> resultan susceptibles de pronunciamiento sobre su viabilidad, quedando excluidas por entenderse que son inocuas o no afectan de forma apreciable a dichos espacios, las situadas por debajo de dicho umbral.

Con relación a la no inducción de **nuevos asentamientos**, se hace remisión a lo expuesto para las actuaciones de interés público.

Al margen de este procedimiento, resulta factible el restablecimiento de una vivienda unifamiliar aislada mediante rehabilitación autorizada de una edificación preexistente que tuviera dicho uso. Así, si la finalidad pretendida es la rehabilitación y reforma de una edificación existente con uso residencial en la actualidad inhabitable, esto es, el supuesto recogido en el artículo 52.1.B.c) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, ésta se podrá adquirir sin el procedimiento establecido en el art. 43 sólo si la vivienda existe y no ha sido destinada a otro uso distinto, y siempre que la rehabilitación o reforma supongan un remozado y no una reconstrucción, circunstancias éstas que deberán ser acreditadas por el promotor y cotejadas por los servicios municipales. Por tanto, no deben ser admisibles como rehabilitación y reforma con destino a vivienda los restos de construcciones cuyo estado de deterioro impida determinar claramente su uso residencial anterior, respecto de los cuales no haya sido probada documental y fehacientemente la existencia de la vivienda, o no reuniera los requisitos de vivienda a los que se han venido haciendo referencia, todo ello sin perjuicio de que puedan destinarse a otros usos, previos los trámites oportunos. Simultáneamente, han de concurrir los demás requisitos de compatibilidad con el planeamiento urbanístico y la planificación sectorial.

No se ha hecho aún mención a la materialización de nuevas viviendas en ámbitos del suelo no urbanizable con la categoría de Hábitat Rural Diseminado, dado que el Decreto 2/2012 ha venido a mostrar la posibilidad de edificar nuevas viviendas en los ámbitos así clasificados siempre que concurren las dos condiciones siguientes:

- Éstas vengán vinculadas, no a una explotación agrícola, ganadera o forestal, sino al medio rural y.

---

<sup>19</sup> Artículo 2 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la Autorización Ambiental Unificada.

- Vengan previstas en el Plan General o en el Plan Especial.

Mediante la simple licencia municipal y, en caso de pretenderse sobre suelo no urbanizable de especial protección, de los informes favorables y autorizaciones concurrentes. Ese régimen de excepcionalidad puede entenderse causado por la modificación conceptual introducida por el citado Decreto respecto a este tipo de hábitat, prescindiendo de la necesaria ‘vinculación actual del mismo a la actividad agropecuaria’ para sustituirla por la ‘vinculación en origen al medio rural’, dando cabida así a la renovación generacional en dicho hábitat y, por tanto, oportunidad a su continuidad en el sistema de asentamientos. En cualquier caso, el hábitat debe venir delimitado y regulado por el PGOU y, en su caso, por el Plan Especial.

Deben tenerse en cuenta las limitaciones y aclaraciones del artículo 17.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, realiza para las obras de ampliación en superficie o volumen de viviendas que hubieran obtenido la preceptiva autorización, o que existieran previamente a la exigencia del requisito de autorización establecido por la Ley 19/1975, de 2 de mayo re reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>20</sup>, así como de las obras de modificación, reforma, o rehabilitación de edificios que impliquen un cambio de uso a vivienda, para las que será exigible el Proyecto de Actuación.

Por último, debe recordarse que la postrera, cuando fuera procedente, licencia municipal sobre la vivienda solicitada solo recaerá tras la oportuna aprobación de su correspondiente Proyecto de Actuación, en los términos de procedimiento contemplados en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, y la concurrencia de las autorizaciones e informes exigidos con carácter previo por el resto de legislación aplicable.

## CONCLUSIONES

**La progresiva asunción por la sociedad del interés público que conlleva** la conservación del medio ambiente alcanza también al urbanismo, particularmente a la concepción del suelo no urbanizable, anteriormente valorado de manera residual. La evolución normativa respecto a la preservación de los valores y funciones de esta clase de suelo, soporte de la actividad agraria y de la práctica totalidad de los espacios naturales protegidos, es objeto de la presente redacción. En el presente artículo, y sin aspirar a un tratamiento íntegro del régimen de compatibilidades en esta clase de suelo, he intentado abordar las situaciones que plantean mayor discrepancia interpretativa entre los organismos participantes en la autorización de actividades.

---

<sup>20</sup> Siempre que hubieran mantenido ininterrumpido el uso y las características tipológicas hasta hoy, no se encuentren en situación legal de ruína urbanística y se ajusten a la ordenación territorial y urbanística.